

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse instituut
Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Anne Abel

TÕENDAMINE DISTSIPLINAARMENETLUSES

Juhendaja:
Virgo Saarmets

Tallinn
2014

Sisukord

SISSEJUHATUS	3
1 TÕENDITE KOGUMINE DISTSIPLINAARMENETLUSES	10
1.1 Tõendamisesse	10
1.2 Uurimispõhimõtte	15
1.3 Tõendamiskoormus	18
1.3.1 Tõendamisstandard	18
1.3.2 Haldusorgani ülesanne aktiivselt tõendeid koguda	20
1.3.3 Menetlusaluse kohustus tõendeid koguda ja esitada	22
1.3.4 Süütuse presumptsioon	23
1.4 Tõendite tagamine	25
1.5 Õigus tutvuda dokumentidega, sh tõendusteabe avaldamine	29
2 TÕENDITE HINDAMINE DISTSIPLINAARMENETLUSES	33
2.1 Tõendite hindamise üldpõhimõtted	33
2.2 Tõendi lubatavuse hindamine	35
2.3 Tõendi usaldusväärsuse hindamine	37
2.4 Tõendi lõppväärtuse ehk kaalukuse hindamine	40
3 TÕENDITE LIIGID DISTSIPLINAARMENETLUSES	44
3.1 Ütlus ja seletus distsiplinaarasjas	45
3.1.1 Menetlusaluse ametniku seletus	47
3.1.2 Tunnistaja ütlused	49
3.2 Eksperdiarvamus	51
3.3 Dokumentaalne tõend ja asitõend	52
3.4 Paikvaatlus	54
3.5 Tõendite ülevõtmise lubatavus	55
KOKKUVÕTE	58
EVIDENCING IN DISCIPLINARY PROCEDURE	62
LÜHENDID	70
KASUTATUD KIRJANDUS	70
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	72
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	72
LISA 1 – PPA distsiplinaarmenetluse läbiviimise juhend	75
LISA 2 – Tabel. Tõendi usaldusväärsust mõjutavad tegurid	84

SISSEJUHATUS

Avalik teenistus on haldusõiguse üheks instituudiks, mistõttu on möödapääsmatu, et töösuhete regulatsioon avalikus teenistuses lähtub enamuses haldusõiguse regulatsioonist ja põhimõtetest eriseaduses toodud erisustega. Kui aga laskuda avaliku teenistuse töösuhtes (teenistussuhtes) distsiplinaarõiguse valdkonda, aktualiseeruvad siinkohal erinevad kaalukad ja vastandlikud eesmärgid haldusmenetluse ning süüteomenetluse vahel, eeskätt materiaals- ja protsessinormistikus, kus senise kohtupraktika pinnalt võib järeldada, et distsiplinaarõigusele on pigem omased karistusõiguslikud jooned, kuid protsessireeglistik pärineb seniajani haldusõigusest, hulgaliste viiteliste laenudega eraõiguse sätetest.

Süüteomenetlusele omaselt kujutab tõendamine endast ka distsiplinaarmenetluses kesket rolli, kuna normi rikkuva tegevuse tunnustele vastava teo asjaolude väljaselgitamine saab toimuda üksnes läbi tõendite kogumise ja hindamise ning seejärel menetlusele allutatud isiku (ametniku) osas otsuse – kas ja kuidas karistada, tegemine.

Ametnike suhtes läbiviidav distsiplinaarmenetlus on väga huvitav menetlusliik ja nähtus kui selline õigusdistsipliinide keskel, kuna antud menetlusliiki ei olnud kuni 31.03.2013 eriti reguleeritud – peamised sätted tunnistajalt ja menetlusaluselt isikult seletuste võtmise ja karistamise käskkirja kohustuslike elementide osas pärinesid hoopiski esialgu erasektorile 1993 aastal loodud seadusest – töötajate distsiplinaarvastutuse seadusest (TDVS).¹ Kurioosne on asja juures veel see, et antud seadus lõpetas toimimise erasektoris alates 01.07.2009, kui kehtestati uus töölepingu seadus ja kohaldus edasi üksnes avalikule teenistusele. Tollane ehk 1996. a avaliku teenistuse seadus (ATS)² viitas menetluse läbiviimise osas otseselt TDVS sätetest lähtumisele, erisusega, et töötaja tähendab ametnikku jms teenistussuhtele omase terminoloogia asendamise osa. Nn erinormidena avaliku teenistuse jaoks oli ATS-s sätestatud üksnes ametnike distsiplinaarsüüteo ja selle eest kohaldatavad karistused, paragrahv ka karistuse teenistuslehele kandmise korraldamisest ning dubleeris TDVS-ga sarnaselt karistuse kustumise või ennetähtaegse kustutamise osa. 1996.a ATS ei sisaldanud üldist viidet haldusmenetluse seaduse (HMS) sätete kohaldumisele ja neist lähtumisele osas, mida ATS erinevalt ei reguleeri (HMS § 112 lg 2).³ Samuti ei sisaldanud ATS ega TDVS viiteid võlaõigusseadusele (VÕS) või karistusseadustikule (KarS), kuid kohtud neid siiski, kas

¹ RT 1993, 26, 441.

² ATS 3. jagu. RT I 1995, 16, 228.

³ See ei tähendanud siiski, et HMS-st ei saanudki teenistusvaidlustes lähtuda, vaid (st vaatamata HMS § 112 lg-le 2) seda ka ulatuslikult tehti (nt ärakuulamisõigus, mida ATS ega TDVS ise ei reguleerinud, TDVS rääkis ainult seletuse võtmisest, mis on tõendite kogumise etapp, mitte ärakuulamine; põhjendamis- ja kaalumiskohustus tulenes samas juba ka TDVS § 11 lg 2 p-st 3). Vt ka RKHKo 3-3-1-30-09, p 10.

konkreetselt viidates või siis sealt üldist teadmist ammutades (nt deliktistruktuur, süü vormid, süütuse presumptsioon, kõrge tõendamisstandard, menetlusaluse kaitseõigus jmt) kohaldasid. Kohtupraktikat eeskujuks võttes hakkasid ka haldusorganid, kes nt kohtuvälise süüteomenetluse läbiviimisega kokku puutusid, katsetama karistusõiguslike põhimõtete laenamist distsiplinaarmenetlusse ning kui see hilisemas vaidluses kohtu poolt leidis aktsepteerimist, toimuski teistest menetlusliikidest võetud laenude iseeneslik kinnistumine distsiplinaarõigusesse kui suhteliselt reguleerimata õigusvaldkonda. Täna ei ole veel tekkinud distsiplinaarvaidluste kohtupraktikat⁴, mis lähtuks või viitaks juba 01.04.2013 kehtima hakanud ATS-le⁵, mistõttu töös käsitletavat kohtute seisukohad pärinevad ajajärgust, kus erinevalt tänasest, ATS (või TDVS) sõnaselgelt isegi ei viidanud haldusmenetluse seadusest (HMS)⁶ lähtumisele distsiplinaarmenetluse läbiviimisel.

Mida õiguspoolest distsiplinaarmenetlus endast kujutab, st kas ja millisele menetlusliigi (süüteo- või haldusmenetluse) alla tuleks teda suhestada? Sellest sõltub ka, millisest tõendite kogumise, uurimise ja hindamise reeglitest ehk protsessinormistikust tuleb distsiplinaarsüüteo tuvastamisel lähtuda. Sellele küsimusele täna kohtupraktika või erialase kirjanduse pinnalt ühest vastust ei leiagi. Asjaolu, miks kuni 31.03.2013 halduskohtud lähtusid seisukohast, et distsiplinaarvastutuse kohaldamine ametnike suhtes toimub haldusmenetluse vormis ja järelikult kuuluvad kohaldamisele ka HMS ja haldusmenetluse üldpõhimõtted, ei tule otsida kaugelt. Nimelt, ametnike distsiplinaarsüütegude osas menetluse lõpptulem ehk karistamisotsuse tegemine oli ja on praegu karistamisõigust omava isiku diskretsiooniotsustus, mis peab sisult ja vormilt ilmselgelt ja arusaadavalt lähtuma HMS reeglitest ja üldpõhimõtetest. Puuduvad ju distsiplinaarõiguses karistusõigusele omaselt konkreetselt etteheidetava süüteokoosseisu kirjeldused nagu KarS eriosas kuritegude ja väärtegude kohta ning väärtegude osas lisaks eriseaduste vastutussätetes toodud koosseisukirjeldused. Kehtiv ATS taandas senised kolm eraldiseisvat distsiplinaarsüüteokoosseisu⁷ Saksa õigusele sarnaselt üheks ainsaks – teenistuskohustuse süüliseks rikkumiseks, kusjuures süüteo kvalifitseerimisel ei ole erinevalt karistusõigusele

⁴ Väljaarvatud esialgse õiguskaitse tagamise vaidlus distsiplinaarmenetluse ajaks teenistusest kõrvaldamise osas, mille osas on olemas kehtiv Tallinna Ringkonnakohtu määrus. Täpsemalt vt töö 1. ptk alapunkt 1.3 – tõendite tagamine (01.05.2014 seisuga).

⁵ Avaliku teenistuse seadus. RT I, 06.07.2012, 1... RT I, 26.03.2013, 3.

⁶ Haldusmenetluse seadus. RT I 2001, 58, 354... RT I, 23.02.2011, 3.

⁷ Kuni 31.03.2013 kehtinud ATS § 84: 1) teenistuskohustuste süüline täitmata jätmine või mittenouetekohane täitmine, sealhulgas teenistuses joobnuna viibimine; 2) ametiasutusele süüline varalise kahju tekitamine või niisuguse kahju tekkimise ohu süüline loomine; 3) vääritu tegu, s.o. süüline tegu, mis on vastuolus üldtunnustatud kõlblusnormidega, ametnikule esitatavate eetiliste nõuetega või diskrediteerib ametnikku või ametiasutust, sõltumata sellest, kas niisugune tegu pandi toime teenistuses või väljaspool teenistust

oluline süü vorm⁸. Viimane mängib olulist rolli diskretsiooni rakendamisel karistusotsust kujundades.

Distsiplinaarmenetlus kätkeb endas ATS kohaselt huvitavate staatuste, rollide ja protsesside kogumit. Distsiplinaarmenetluse läbiviija ehk süüteomenetluse terminoloogia kohaselt nn kohtuväline või kohtueelne menetleja⁹ on üldjuhul haldusorgani juhi poolt haldusaktis määratud ametnik, kes viib läbi menetluse aset leidnud rikkumise asjaolude väljaselgitamiseks ja selle toimepanija süü tuvastamiseks. Ühtlasi omab ta ka prokurörile sarnast rolli süüdistaja funktsioonis – menetlejal on kohustus distsiiplinaarmenetluse kokkuvõttes (mis on asutuse juhile või muule karistamise õigust omale isikule karistamisotsuse tegemise alusdokument) teha põhjendatult distsiplinaarvastutusele võtmise ettepanek.¹⁰ Kokkuvõtte sarnaneb sisult nii prokuröri süüdistusaktile, kuid ka kohtuotsusele osas, kus analüüsitakse kogutud tõendeid, nende usaldusväärsust, kogumis ja vastastikuses seoses ning selle pinnalt süüteo tuvastatuks pidamist, eeldades menetleja siseveendumuse kujunemise objektiivset kirjeldamist. Kõikide eelkirjeldatud toimingute vahele jääb hulgaliselt menetlustoiminguid, mille regulatsioon pärineb ATS-st minimaalselt, suuremalt jaolt HMS-st, kuid sealsete viidete ja ka kohtupraktika pinnalt nii halduskohtumenetluse seadustikust, tsiviilkohtumenetluse seadustikust, tsiviilseadustiku üldosa seadusest, võlaõigusseadusest, valdkonna eriseadustest, kuid ka karistusõiguse (kriminaalmenetluse) üldpõhimõtetest.

Alates 01.04.2013 kehtima hakanud uues ATS-s on senist kasinat avaliku teenistuse distsiplinaarvastutuse regulatsiooni täiendatud, lülitades sisse ka senitundmatuid termineid ja lähtekohtasid¹¹ ning sätestatud norme üksnes teatud menetlustoimingutele – menetluse algatamine, menetluse läbiviimine, seletuse/ütluse/arvamuse võtmine, seletuste võtmiseks tähtaegade kehtestamine haldusorganile. Mitmed uuenduslikud sätted ei tulenenud aga senisest halduskohtute praktikast, mis eeldab sellisel juhul, et vajaliku sisustuse annab seaduse eelnõu seletuskiri, kuid paraku see nii ei ole. Tõendite hindamise ja kaalumise osas aga ei muutunud uue ATS-ga midagi. Seaduseandja kiituseks saab täheldada distsiplinaarsüütegude aegumise tähtaja pikendamist, mis on nüüd võrdne nt väärtegudega

⁸ Vt nt TlnHKO nr 3-11-1773, lk 10.

⁹ KrMS § 31 kohaselt kohtueelse menetleja ja VTMS § 52 kohaselt kohtuvälise menetleja termini all antud töös peetakse silmas mitte enam juriidilist keha, vaid sisemise pädevuse jaotuse alusel füüsilist isiku ehk ametnikku, kes menetlust teostab.

¹⁰ Vt ATS (viide 5) §§ 72, 73 lg 6, 74, 76.

¹¹ ATS võtab kasutusele terminid „kahtlustuse esitamine“ ja „süüdistus“ distsiplinaarasjas. Seniajani üksnes mõnes eriseaduses, nt kohtute seaduses, prokuratuuri seaduses ja kaitseväge teenistuse seaduses on leidnud terminoloogiliselt käsitlust „süüdistus“ või „süüdistatakse“, kuid kriminaalmenetlusele omaselt kahtlustuse esitamise regulatsioon distsiiplinaarmenetluses puudus nii 1996a ATS-s, TDVS-s kui ka eriseadustes. Nt vt ATS § 72 lg 4 või ATS § 77 lg 2.

ning vastutusele võtmise tähtaja pikenemist 1 kuult 6 kuule, mis peaks oluliselt parendama tõendite kogumise, uurimise ning hindamise protsessi kvaliteetsust, vähendades seniajani tihtipeale just ajakriitilisusest tingitud oluliste menetlusnormi vigade tekkimist ning seetõttu distsiplinaarkaristuste tühistamist haldusorganis vaidmenetluse käigus või kohtumenetluse tulemina.¹²

Sõltuvalt ATS ja eriseaduste sõnastustest või kokkuvõtvalt märkida, et distsiplinaarmenetluse eesmärgiks on distsiplinaarsüüteo kiire ja täielik avastamine, süüdlase ja süüteo põhjuste väljaselgitamine ning distsiplinaarkaristuse õige määramine. Kriminaalasja ja väärtetasja menetluses on põhiülesandeks välja selgitada, kas süütegu on toime pandud isiku poolt, keda selles esmalt kahtlustatakse ja siis süüdistatakse. Kehtiva ATS regulatsioon käsitleb samuti nüüd distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustava ja süüdistava ametniku staatuseid, mistõttu eesmärgi sõnastused kattuvad. Haldusorgani kohustuseks on välja selgitada ehk tõendada seaduspäraselt ära kõik asjas tähtsust omavad asjaolud, et süüdlasele määratud karistus oleks õige ehk otstarbekohane ja proportsionaalne. Halduskohus seevastu ei saa administratsiooni diskretsiooni kontrolli teostamisel anda hinnangut, kas määratud karistus on otstarbekohane vaid, kas tehtud otsus – haldusakt on õiguspärane oma kaalutluste ja põhjuste poolest, kuid viimane saab tugineda vaid objektiivsete, tõendatud ja kontrollitud asjaoludel ja tõenditel. HMS sätted ja valdkonna üldpõhimõtted ei ole aga ellu kutsutud isiku süü väljaselgitamiseks/tõendamiseks, vaid ennekõike üksikisiku suhtes haldusorgani poolt väljapoole tehtava mittesüüstava iseloomuga otsustusprotsessi (haldusakti, sh koormava andmiseks, toimingute sooritamiseks, halduslepingu sõlmimiseks) reguleerimiseks. Ilmestab seda ka haldus- ja tsiviilkohtumenetlusele püstitatud tõendamisstandardi suhteliselt madal lävi võrreldes süüteomenetlusega.¹³ Seega, kas ja milline osa distsiplinaarmenetluse läbiviimise normidest peaks lähtuma süüteomenetluse põhimõtetest ja milline haldusmenetlusest?

Avaliku teenistuse seaduse käsiraamatust¹⁴ ja ATS seletuskirjast nähtub, et kogu ametniku kohustust ja distsiplinaarvastutust puudutava regulatsiooni osas on arvestaval määral lähtutud

¹² Ära kuulamisõiguse rikkumise kõrval on kohtupraktika kohaselt oluliseks menetlusveaks ka karistuse kohaldamise või süüteo aegumise tähtaja möödumise järgselt karistuse määramine. Veatekkimise põhjuseid on erinevaid – lisaks teadlikule tähtaja rikkumisele, on sellise veatekkimise tinginud ka niigi lühikese tähtaja peatumise ja edasikulgemise valesti arvutamine menetlusfaasis või vaidluse käigus kohtu poolt haldusorganist erinev arvestus tähtaja kulgemise osas. Tähtaja möödumine on absoluutne karistuskäskkirja kui haldusakti tühistamise alus ning selle rikkumise tuvastamisel on kohus kaebuse rahuldanud, pidamata seepärast vajalikuks teisi kaebuses esitatud asjaolusid üldse arutama hakata. Nt vt RKHKo 3-3-1-4-02, p 7-8.

¹³ Tõendamisstandardite kohta vt täpsemalt 1.ptk alapunktist 1.3.1.

¹⁴ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. Seisuga 03.05.2013. Tallinn: Justiitsministeerium, 2013.

sisuliselt Saksa ametnikeseaduses (BBG) toodud regulatsioonist¹⁵. Teadaolevalt kujutab Saksa õigus Eesti õiguse jaoks arvestavat eeskuju ning paljud põhimõttelised regulatsioonid on sealt meie õiguskorra eripära arvestavalt üle võetud.¹⁶ Nii sellel põhjusel, kui ka ATS eelnõu koostajate poolt Saksa ametnikeseaduse lähtekohtade ülevõtmine Eestis loodud uude ATS-i¹⁷ on peamiseks põhjuseks, mis järgnevalt mitmed võrdlusmomendid ning viited pärinevad Saksa ametnikeseadusest, distsiplinaarseadusest ja haldusmenetluse seadusest ning sealsest vastavast erialakirjandusest.

Süüteo menetluses tõendite kogumise, eeskätt kriminaalmenetluses tõendamise temaatikat on erinevate kõrgkoolide tudengite poolt hulgaliselt uuritud ning käsitletud, kuid autori hinnangul on teenimatult vähe tähelepanu pööratud Eestis distsiplinaarõiguse valdkonna tõenditele ja tõendamisküsimustele¹⁸, sh selle tõendamise regulatsioonile ning põhimõtetele, mille uurimiseks esineb selge vajadus ka peale uue ATS kehtestamist. Distsiplinaarõiguse praktikas on sellise temaatika põhjalikum käsitus äärmiselt olulise väärtusega. Seetõttu üritab autor erinevate menetlusliikide seadustike ja kohtupraktika poolt distsiplinaarõiguse sisustamise pinnalt leida vastuseid, millisest regulatsioonist on lähtutud ja tuleks lähtuda distsiplinaarmenetluse läbiviimisel. Eeskätt pakub huvi, millised on kasutatavad (lubatavad) tõendid, kas ning kuidas on reglementeeritud nende kogumise ja hindamise protsess? Millist rolli on distsiplinaarõiguse sisustamisel ja tõlgendamisel kujutanud endast kohtupraktika tõendamise aspektist ja kas ATS distsiplinaarvastutuse üldregulatsiooni sisaldava seadusena vajaks siiski muudatusi oluliste täienduste näol?

¹⁵ Sarnaselt Saksa regulatsioonile on ka ATS-s mindud üle ühele nn distsiplinaarsüüteo koosseisule – teenistuskohustuste rikkumine, kirjeldades lahti, mis on ametniku üldised kohustused teenistuses; samuti on ATS-s senitundmatu ja uus asjaolu, et kui ametnik vahetab ametiasutust, ei välista see teda eelmises ametis toimepandud distsiplinaarsüüteo eest uues asutuses menetlemast ja vastutusele võtmast; distsiplinaarmenetluse vastutusele võtmise tähtaja peatumiste võimalikkuse ja selle aluste sätestamine jpm.

ATS käsiraamatust (viide 14) tehakse oluliselt palju viiteid Saksa föderaalse (ametniku) riigiteenistuja seadusele, nt lk 164 viide 222, lk 165 viide 225, lk 167 viide 228, lk 168 viide 230, lk 172 viide 239, lk 174 viide 243-245, lk 221 viide 303, lk 222-223 viide 304-306 jpt.

Samas on kahetsusväärne, et ATS eelnõu koostamise etapis ei ole tähele pandud ja arvestatud, et Saksa ametnikeseaduses on distsiplinaarvastutuse sätteid puudutatud seetõttu nii minimaalselt, et riigis kehtib lisaks iseseisev ametnike distsiplinaarseadus (Bundesdisziplargesetz - BDG), kus on täpsemalt reguleeritud distsiplinaarmenetluse läbiviimise, sh tõendite kogumise ja vastutusele võtmise normid. Eestis taoline eraldiseisev distsiplinaarõiguse kodifikatsioon puudub, mistõttu distsiplinaarmenetlust puudutav üldregulatsioon saab asuda loogiliselt üksnes ATS-s ning vaid vajalikud erinormid valdkondlikes eriseadustes.

¹⁶ Vt nt Illimar Pärnamägi. Saksa mõju Eesti õiguses. Õiguskeel 1/2014, p 1,2 ja 7.1 ja Paul Varul. Eesti õigussüsteemi taastamine. Juridicas 1999, nr 1, lk 2;

¹⁷ Nt ATS käsiraamat (viide 14), lk 170

¹⁸ Vt nt K. Merusk ja I. Pilving. Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura 2013. Lk 229, kus mh selgitatakse, et tõendid ja tõendamisega seotu on kaheldamatult üks õigussüsteemi funktsioneerimise kõige olulisemaid nurgakive ja et just tõendite kogumise, objektiivse ja igakülse hindamise kohustus ning õiguslike otsuste põhinemine avalikult kontrollitaval tõendamisel kohtuniku poolt eristab nüüdsaegset demokraatlikku õigussüsteemi tugevama õigusest. Sestap on auroti menetlusluse õiguste tagamise aspektist vaadatuna vajalik distsiplinaarmenetluses protsessinormistiku korrastamist.

Magistritöö koosneb kolmest peatükist. Töö esimeses peatükis leiab käsitlemist distsiplinaar- ja menetluses tõendite kogumise üldised põhimõtted, sh milline on tugevalt haldusõiguse olemusega, kuid samas süüteomenetlusele sarnase menetlusliigi – distsiplinaarmenetluse uurimis- ja tõendamispõhimõtte, selles poolte tõendamiskoormus, kas ja kuidas on distsiplinaarmenetluses võimalik tagada tõendeid ning millistel alustel on võimalik menetluse kestel kogutud materjalidega tutvuda või tõendamisteavet avaldada. Menetlusaluse isiku tõendamiskoormuse juures on möödapääsmatult vajalik peatuda süütuse presumptsioonil, sh menetlusaluse vaikimisprivileegil ehk enese mittesüüstamise õigusel, mis on halduskohtute poolt laenuna karistusõigusest distsiplinaarvaidluste lahendamise praktikasse üle võetud.

Teine peatükk on kontsentreeritud tõendite hindamisele. Selleks, et mõista distsiplinaarmenetluses kasutatavaid lähtekohti, leiavad käsitlemist ka teiste menetlusliikide vastavad üldpõhimõtted. Täpsemalt vaadeldaks, millised tõendid on haldusmenetluses järelduse ja selle pinnalt otsuse tegemiseks aktsepteeritavad ehk lubatavad, samuti, millist tõendit eelistada teisele ehk pidada usaldusväärsemaks ja millist tõendit kaalukamaks.

Kolmas ehk viimane peatükk peatub distsiplinaarmenetluses kasutatavatel tõendi liikidel, kirjeldades nende kogumise võimalusi ja viimase tegevusega praktikas kaasnevatel takistustel ning kitsaskohtadel.

Iga peatükk sisaldab paralleelset võrdlust ja analüüsi süüteomenetluse ning haldusmenetluse ja/või tsiviilõiguse vastavate protsessinormidega, hinnates menetlusliikide sarnasusi, millistest on teatavaid laene üle võetud ja kohtupraktika ka distsiplinaarõigusesse kinnistanud.

Allikatest on kasutatud peamiselt haldusmenetluse, kuid ka kriminaalmenetluse alast erialakirjandust, selleteemalisi ajakirja „Juridica” artikleid, seadustike kommenteeritud väljaandeid, avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskirja ja selle põhjal koostatud käsiraamatut, protsessinorme puudutavaid õigusakte, avaliku teenistuse eriseadusi ning peamiselt Riigikohtu, kuid ka alama astme kohtute otsuseid ning Saksamaa (ametnike) riigiteenistujate seaduseid ja sellega puutumuses olevat kirjandust.

Töö koostamisel on kasutatud kvalitatiivset empiirilist analüüsi ja deduktiivset meetodit, mis seisneb õigusliku regulatsiooni, teooria (kirjanduse), isikliku tööalase praktika ning kohtupraktika analüüsile ja selle alusel järelduste tegemisele. Erinevate õigusdistsipliinide tõendite kogumist, hindamist ja kaalumist puudutava protsessinormistiku kõrvutamise ja võrdlemise tulemusena on võimalik anda analüütiline ülevaade, millistest normidest täna lähtutakse ja tuleks lähtuda ametnike distsiplinaar- ja menetlemisel ning nende pinnalt tekkinud vaidluste lahendamisel.

Eesmärgist lähtuvalt saab püstitada hüpoteesi, et avalikus teenistuses läbiviidav distsiplinaarmenetlus on käsitletav tugevate haldusõiguslike sugemetega süüteomenetluse eriliigina ning seetõttu ja vaatamata distsiplinaarvõimu regulatsiooni muutusele ning arenemisele ATS-s alates 01.04.2013, on protsessinormistik, sh tõendite kogumise ja hindamise regulatsioon ebapiisav ning ebaselge. Antud õigusdistsipliin vajab täiendavat reglementeerimist. Praktiliselt hädavajalik on lõpuks teadvustada ametnike distsiplinaarvastutust reguleeriva normistiku kohta õigusmaastikul ning tagada selle menetlusliigi läbiviimisele asjakohane ja selge regulatsioon.

Kokkuvõttes esitatakse kontsentreeritult järeldused ning võimalikud ettepanekud regulatsiooni muutmiseks, mis uurimuse läbiviimise käigus ning tehtava analüüsi tulemusena esile kerkisid.

1 TÕENDITE KOGUMINE DISTSIPLINAARMENETLUSES

Tõendamine toimub praktilise tegevuse ja ajutegevuse koostoimes. Tõendamine on tundmaõppimise tegevus, millele on iseloomulik emotsionaalse ja ratsionaalse, objektiivse ja subjektiivse, vahetu ja vahenditu ühtsus. Tõendamistegevuse kõik elemendid - tõendite kogumine, kontrollimine ja hindamine on omavahel lahutamatult seotud, kulgevad koos menetluse kõikidel etappidel just nendes protsessuaalsetes vormides, mis on omased vastava etapi ülesannetele ja menetluskorrale. Termin „tõendamine“ on tuletis sõnast „tõend“, mis tähistab kõigi menetlejate (menetleja, prokurör, kohus) tegevust oma pädevuse piires süüteo asjaolude selgitamisel, mis on liigitatav tõendite kogumiseks, kontrollimiseks ja hindamiseks. Teisisõnu öeldes tähistatakse terminiga „tõendamine“ lihtsalt ühes spetsiifilises valdkonnas aset leidvat tunnetustegevust. Esindaja, aga ka teised menetlusosalised ei ole tõendamise subjektid, vaid on käsitletavad isikutena, kel on õigus osaleda teatud asjaolude tõendamises.¹⁹

Põhimõtteliselt peaks mingite faktiliste asjaolude tõendatuks lugemine ehk tuvastamine sõltuma järgmistest teguritest:

- 1) lubatud tõendite ring;
- 2) tõendamiskoormuse regulatsioon, mis määrab selle, kes ja missuguseid asjaolusid peab tõendama, ning tõendamiskohustuse jaotuse menetlusosaliste vahel;
- 3) tõendamisstandard ehk kohtupraktikas faktiliste asjaolude tuvastamisel nõutava põhistuse põhjalikkuse määr.

Nimetatud kolmele tegurile lisandub loomulikult nii haldus(kohtu)- kui ka süüteomenetlustes veel menetleja siseveendumus, mis aga peab õigusriiklikult jääma objektiivselt kontrollitavate tõendamistegurite raamidesse.²⁰

1.1 Tõendamise

ATS ei sätesta *expressis verbis* distsiplinaarmenetluse tõendamiseset, kuid tõendamisesemeks distsiplinaarmenetluses võiks määratleda etteheidetava teo ehk rikkumise nende külgede, omaduste ja seoste kogumit, mida on võimalik kvalifitseerida teenistuskohustuse rikkumisena, ning mis peavad karistamisotsuse tegemiseks olema tuvastatud. Seega on tõendamisesemeks kõik need on asjaolud, mis kuuluvad tõendamisele, et haldusorganil oleks

¹⁹ E. Kergandberg, P. Pikamäe. Kriminaalmenetluse seadustiku kommenteeritud väljaanne. Tallinna: Juura. 2012. Lk 201.

²⁰ J. Sarv. Mõningatest haldus(kohtu)menetluse ja süüteomenetluse paralleelsusega seotud probleemidest. Juridica, 2005, nr 5, lk.308-320.

võimalik rikkujast ametniku suhtes vastu võtta õige otsus. Ka Riigikohus on osundanud, et distsiplinaarkaristuse määramiseks peab olema tuvastatud karistatav tegu, selle õigusvastasus ja süü kui vastutuse eeldused.²¹

Eeltoodust tulenevalt ja lähtudes ATS § 75 lg-st 2, kus on toodud kohustuslik loetelu asjaoludest, mida karistamise õigust omav isik distsiplinaarkaristuse määramisel peab arvesse võtma, võib distsiplinaarmenetluse tõendamisesemena käsitleda:

- 1) rikutud teenistuskohustus ja selle eesmärk, sh, kas see kohustus pidi vältima selliste tagajärgede saabumist, mis tekkisid teenistuskohustuse rikkumisel;
- 2) süü vorm;
- 3) süüteo tagajärgede raskus;
- 4) ametnikul kehtiva distsiplinaarkaristuse olemasolu;
- 5) ametniku eelnev teenistusalaane käitumine
- 6) kas teenistuskohustuse rikkumisega on toime pandud ka muu süütegu.²²

Tuvastamaks distsiplinaarrikkumise sündmust kui tervikut, tuleb sageli (kuid mitte alati) tõendamisesemesse kuuluva asjaolu selgitamiseks eelnevalt tuvastada ka mingi vaheetapilise tähtsusega asjaolu, mis nt iseloomustavad tunnistaja ja menetlusala ametniku omavahelisi suhteid, võimaldavad selgitada erinevate tunnistajate ütlustes erinevaid vastuolusid jne. Niisamuti kuuluvad taolise vaheetapilise asjaolu hulka üldtuntusele tuginevate asjaolude sedastamine või muu tõendeid toetava informatsiooni hankimine.

Karistusõiguslikult asutakse süüteo koosseisulistele tunnustele vastavat tegevust/tegevusetust deliktistruktuuri kohaselt menetlema, mille käigus on kohustuslik tuvastada ka see, kas esineb isiku süüd ja/või teo õigusvastasust välistavad asjaolud. On positiivne, et ATS-s on esmakordselt sätestatud loetelu, mil juhul on distsiplinaarkaristuse kohaldamine välistatud ehk analoogselt karistusõiguse terminoloogiale, mil juhul saab rikkumise toimepaneku põhjust käsitleda õigusvastasust välistava asjaoluna ning mille tõttu ei tohi ametnikku võtta distsiplinaarvastusele. Seega ATS § 75 lg 3 kohaselt on distsiplinaarmenetluse käigus vajalik alati kontrollida ja vajadusel koguda selleks tõendeid, tuvastamaks, kas teenistuskohustuse rikkumine on toime pandud:

²¹ RKHKo 3-3-1-76-09, p 25.

²² Vt nt TlnRnKo nr 3-12-2447/32 ja nr 3-12-2447/42.

- 1) ametniku vahetu või kõrgemalseisva juhi korraldusel juhul, kui ametnik on jätnud täitmata korralduse, mida ta ei pidanud ATS § 54 kohaselt täitma või on sõltumata täitmisest vastutusest vabastatud;
- 2) selliste tagajärgede saabumise vältimiseks, mis on raskemad kui teenistuskohustuse rikkumise tõttu tekkinud tagajärjed;
- 3) hädakaitse- või hädaabiseisundis.

Arvestades, et täna tuleks haldusmenetluse kohaselt hädakaitseisundi ja hädaabiseisundi hindamisel lähtuda tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS)²³ vastavast määratlusest, ei ole see distsiplinaarmenetluse karistusõiguslikku olemust arvestades kohane ning autori hinnangul on asjakohane karistusseadustikus (KarS)²⁴ toodud määratlustest lähtumine. Tsiviilõigus on keskendunud varalise kahju tekitamisest tingitud kahju hüvitamise välistatavuse hindamisele, jättes tegelikult hädakaitseisundi ka lahti defineerimata, kuid karistusõiguslik määratlus ongi ellu kutsutud isiku karistuslikule vastutusele võtmist välistavate asjaolude põhimõttest tulenevalt. Väga üldistatult saab nii tsiviil- kui karistusõiguslike vastavate termini käsitlusi pidada sarnasteks, kuid distsiplinaarmenetluses on vajalik lähtuda konkreetsemast määratlusest, kui seda tsiviilõigus pakub, mistõttu praktikas on mindud üle KarS põhimõtete rakendamisele (karistuslikku loomu menetlusele sobilikum ja konkreetsem sisu).²⁵

Üheski menetlusliigis ei vaja tõendamist üldteadaolevad asjaolud, mille puhul peetakse peamiselt silmas looduses esinevaid seaduspärasusi (nt gravitatsioon - õhku visatud asjad langevad maa poole) või muid ammuilma üle mõõdetud ja dokumenteeritud suurusi, mis praktilises mõttes ei ole ajas muutuvad ning mille üle vaidlust ei ole.²⁶

Üldtuntuks võib lugeda asjaolu, mille kohta saab usaldusväärset teavet menetlusvälistest allikatest. Oluline on siiski rõhutada, et tegemist on üksnes tõendamisest vabastamise alusega, mida ei tohi kindlasti käsitada põhjendamisest vabastamise alusena. Viide, et üldtuntud asjaolude kohta on võimalik teavet saada menetlusvälistest allikatest, tähendab esmajoonel seda, et nimetatud teavet kinnitavaid tõendeid ei ole tarvis lisada toimiku materjalide juurde. Mõistagi eeldab see, et allikad, millele tuginetakse, peavad olema kõigile menetlusosalistele teada ning ka avalikult kättesaadavad olema. Samas peab olema tegemist ka usaldusväärsete ning ajakohast ja üldtunnustatud teaduslikku või muud teadmist kajastavate allikatega.

²³ TsÜS § 140 ja 141. RT I 2002, 35, 216... RT I, 13.03.2014, 3.

²⁴ KarS § 28-29. RT I 2001, 61, 364... RT I, 26.02.2014, 1.

²⁵ Mitteteenistusalastes distsiplinaarvaidlustes on hädakaitseisundit puudutatud ja KarS, mitte TsÜS lähenemist kasutatud nt TrtHKO 3-12-723/10, p 5.

²⁶ A. Kangur. Kohus ja kohtulahend. Mõtteid ja soovitusi kohtulahendi kirjutajale. Tartu: Riigikohus, 2012, lk 55

Kohtupraktika põhjal võib järeldada, et üldtuntuks loetakse enamjaolt n-ö tavateadmisi, mille üle mõistlike inimeste vahel üldjuhul vaidlust ei tekiks, ja küllalt sageli ei ole kohtud vähemalt lahendite tekstis ka viidanud, mille alusel on asjaolu üldtuntuks loetud. Üldtuntuks ei tohi kindlasti automaatselt pidada kõiki asjaolusid, mille üle menetlusosaliste vahel vaidlus puudub. Üldtuntus on pigem objektiivne kategooria, mis peaks peegeldama esmajoonel n-ö mõistliku keskmise inimese tavateadmist konkreetses ühiskondlikus, sotsiaalses, majanduslikus ja kultuurilises olustikus.²⁷ Asjas ei pruugita vaielda ka terve rea teiste asjaolude esinemise või puudumise üle, kuid kindlasti ei saa neid sellele vaatamata lugeda üldtuntuteks, kui need saavad olla tuntud üksnes menetlusosalistele, mitte aga olla üldiselt teada igale mõistlikule inimesele (nt konkreetse haldusmenetluse läbiviimise üksikasjad või süüteo tehioolud).²⁸ Lisaks, saab üldiselt teadaolevaks lugeda ka need asjaolud, millele menetlusosaline on tuginenud, ilma et menetlusosaline sellise asjaolu üldiselt teadaolevaks lugemist eraldi taotleks. Seejuures võib menetleja lugeda üldiselt teadaolevaks ka asjaolu, mis tegelikkuses ei ole kõigile teada, kuid mis menetleja enda arvates võiks olla üldteada.²⁹ Distiplinaarmenetluses peaks see tähendama, et kui ametnik on andnud omapoolse seletuse talle esitatud kahtlustuse kohta ja ta (teatud) faktiväidete osas vastu ei vaidle või vastuväiteid ei esita, võib haldusorgan (menetleja isikus) selle lugeda nn üldteada asjaoluks, mida eraldi tõendama pole vaja hakata (nt ei ole vaja hakata eraldi tõendama aega, mil rikkumine toime pandi, st kas oli ikka töö ajal toime pandud, v.a kui antud asjaolu just vaidlusaluseks objektiks ei ole).

Haldusorganitel tuleb distiplinaarsüüteo tuvastamisel, sh tõendamisel lähtuda ATS-s ning valdkonna eriseaduse distiplinaarvastutuse sätetes (kui need on olemas) kehtestatud menetluse läbiviimise korrast. Mh asutakse distiplinaarmenetluses tõendama ametniku³⁰ poolt toimepandud teo vastavust ATS või eriseaduses kirjeldatud distiplinaarsüüteo koosseisulistele elementidele, mis oma olemuselt sarnaneb karistusõigusliku süüteokoosseisu tõendamisele. Viimast reguleerib üldseadusena kriminaalmenetluse ja väärteomenetluse seadustikule detailse kodifikatsiooniga KarS üldosa.³¹

²⁷ C.G. Paulus. Tsiviilprotsessiõigus. Tallinn: Juura, 2002, lk-d 115.

²⁸ V. Saarmets. (Üld)tuntud ja tundmatu (ema)keel. Õigus ja keel 2011/2. Lk 1-2.

²⁹ RKTKo 3-2-1-44-04, p-d 13.

³⁰ TDVS ei kehti alates 01.07.2009 töölepingu alusel töötavatele isikutele. St distiplinaarvastutus kohaldub üksnes avalikus teenistuses ATS alusel töötavale ametnikule või eriseadusega sätestatud ametnikele eriseaduse kohaselt, nt politseiametniku, kohtutäituri, prokuröri, vanglateenistuja, kaitseväeteenistuja distiplinaarvastutus.

³¹ KarS (viide 24), §§ 12, 27- 43¹

Üldjuhul on halduskohtud teenistusvaidluste lahendamisel karistusõiguse kohaldamisel lähtunud süütuse presumptsiooni põhimõttest ja mõistete laenamisest kaugemale ei lähe. Sellised mõisted nagu „tahtlus“, „süüteo koosseis“, „kausaalne seos“ ja „süü“ on distsiplinaarvaidluste lahendamisel aga siiski tavalised ning kasutusel ka tsiviilõiguslike vaidluste lahendamisel. Karistusõiguse deliktistruktuurile otsest viitamist distsiplinaarsüüteo lahendamisel on ette tulnud ühel korral Tartu Halduskohtu praktikas, kus on öeldud: „Karistusõiguses kehtib põhimõte, mille kohaselt saab isikut karistada teo eest, kui see vastab süüteo koosseisule, on õigusvastane ja isik on selle toime panemises süüdi.“³² Deliktistruktuuri laenamist karistusõigusest ei ole seadusandja teenistusvaidluste lahendamise jaoks küll sõnaselgelt ette näinud, kuid võib möönda, et üldine loogika kriminaal- või väärteoasja ja distsiplinaarasja lahendamisel nii palju ei erine, et seda ei saaks kasutada. Nii näiteks on ka Riigikohus kohtutäituri distsiplinaarvastutusega seoses märkinud, et distsiplinaarkaristuse määramiseks peab olema tuvastatud karistatav tegu, selle õigusvastasus ja süü kui vastutuse eeldused.³³

Tõendid haldusmenetluses sarnanevad tõenditele halduskohtumenetluses, ent erinevused tulenevad mõlema menetlusliigi rakendusalt – kui halduskohtumenetlus on oma olemuslikult kohtulik, erinevate osapoolte vahelisi erimeelsusi lahendav menetlusliik, siis täitevvõimu läbiviidav menetlus ei eelda menetlusosaliste vaheliste vaidluste olemasolu, kuid ka ei välista seda. Teise tunnusjoonena võib nimetada seda, et haldusmenetluses on tõendite kogumise põhiliseks eesmärgiks üksikjuhtumi esmakordseks õiguslikuks lahendamiseks vajaliku alusteabe kogumine (teisisõnu, tõendite kogumisest on ennekõike huvitatud haldusorgan, et tagada õiguspärase otsuse tegemine), halduskohtulikus menetluses on (kohtu initsiatiivil) tõendite kogumise eesmärgiks aga tõendusmaterjali leidmine osapoolte väidete kinnitamiseks ning õige otsuse tegemiseks.³⁴

Ametnike suhtes läbiviidava distsiplinaarmenetluse regulatsioon tuleneb ATS-st ja HMS-st, ATS § 4 kohaselt ATS-s ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse HMS sätteid, arvestades ATS erisusi. Kokkuvõtlikult reguleerib ATS distsiplinaarõiguses tõendite kogumise protsessi ehk kuidas tõendamise aspektist vaadatuna menetlust läbi viia üksnes:

³² L. Kanger. Millest kõneleb avaliku teenistuse distsiplinaarvaidluste alane kohtupraktika? *Juridica*, 2011, nr 9, lk 674-685

³³ Vt nt RKHKo, 3-3-1-38-09, p 11; RKHKo 3-3-1-70-03, p 14 ja 17 RKHKo 3-3-1-23-09, p 14–16; RKHKo 3-3-1-76-09, p 23; RKHKo 3-3-1-76-09, p 25; TrtHKo 3-10-1218, p 10,11; Tln RgKo 3-09-2021, p 12.

³⁴ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 174

- 1) ütluse ja seletuse võtmine – tunnistajalt ja kahtlustatavalt/süüdistavalt ametnikult.³⁵
- 2) menetlust tagava normina tunnistaja tõe rääkimise kohustuse eest hoiatamine, va ennastsüüstavate ütluste andmine.

Otsesõnu tõenditest kõneleb säte, mis kehtestab kohustuslikuna kajastada süüdistavas distsiplinaarmenetluse kokkuvõttes asjas kogutud tõendid.³⁶ Nn aktiivse menetluse väliselt on ATS näinud täiendava selgituse võtmise võimaluse distsiplinaarkaristamise õigust omavale isikule ja nimelt, kui distsiplinaarkaristuse määra ei olnud distsiplinaarmenetluse läbiviija, siis on tal õigus ametnikku enne karistuse määramist isiklikult küsitleda. Selline vestlus protokollitakse.³⁷ Ülejäänud menetluses vajalike ja võimalike tõendite kogumise regulatsioon ehk protsessinormistik peab tulenema HMS-st. HMS kohaselt, kui seadus ei sätesta teisiti, on haldusorgan ise pädev tuvastama kõiki haldusotsuse tegemisel tähtsust omavaid asjaolusid. Haldusorgan ei või reeglina kohustada üksnes tõendite kogumise eesmärgil isikuid eraldi kohtusse või mõne muu asutuse poole pöörduma.

Eesmärgi saavutamisel on kehtiv menetluse vaba kujundamise põhimõte, mille raames võivad uurimisasutused kasutada kõiki seadusega lubatud toimingud, milliste rakendamine ja omavaheline järjekord määratakse uurimiseesmärgist ja menetlustaktikalistest kaalutlustest.³⁸ Eelnev põhimõte kirjeldas süüteomenetlust, kuid kuna haldusmenetluse sätetest ei nähtu vastupidist, on sobilik see ka distsiplinaarmenetluses lähtumiseks.

1.2 Uurimispõhimõte

Uurimiskohustuse täitmise olulisus ilmneb tõendite väljaselgitamisel ja kogumisel. Uurimispõhimõtte rakendamine erimenetlustes sõltub asjaomase valdkonna õiguslikust regulatsioonist, seatud eesmärkidest ja sisulisest eripärast.³⁹

HMS § 6 tuleneva uurimispõhimõtte kohaselt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel.

Kvaliteetne tõendite kogumine on uurimispõhimõtte täieliku rakendumise vältimatuks eelduseks. Uurimispõhimõtte eesmärgiks haldusmenetluses on tagada, et haldusakt tugineks

³⁵ Tegemist on olulise täiendusega, kuna 1996 a ATS regulatsioonis või TDVS-s puudus nõue, mis aja jooksul on menetluslaine isik kohustatud omapoolsed selgitused andma, kui soovib seda teha.

³⁶ ATS (viide 5), § 73 lg 6 p 3.

³⁷ Samas § 73 lg 8.

³⁸ KrMS kommentaarid (viide 19), lk 515.

³⁹ R. Annus. Uurimispõhimõtte haldusmenetluses. Juridica 2008, nr 7, lk 501

võimalikult kõikidele asjas tähtsust omavatele objektiivsetele asjaoludele. Arvesse yaleb võtta ametnikule soodsad ja ka ebasoodsad asjaolud ning koguda nende kohta tõendeid. Uurimispõhimõtte eesmärgiks ei ole seejuures kogu tõendamiskoormuse asetamine haldusorganile. Objektiivse lõpptulemuse saavutamiseks on vajalik ka menetlusosalise enda aktiivne osalus. Halduskohtu uurimisprintsip sisaldab sealjuures ka selgitamiskohustust, mis tähendab, et kohus peab menetlusosalistele tegema igakülselt arusaadavaks vajalikud õigused ja kohustused ning võimalikud alternatiivid. HMS ei anna otsest vastust küsimusele, kuivõrd ulatuslikult või millises mahus peab haldusorgan uurimispõhimõtet rakendama. Puudub üldine reegel, mis määraks, kui täpselt tuleb otsuse aluseks olevad asjaolud tuvastada.⁴⁰ Uurimispõhimõtte rakendamise ulatust aitab määrata Riigikohtu seisukoht, et kui asjaoludest tulenevalt pidi ametnikel tekkima põhjendatud kahtlus tähtsust omava asjaolu esinemise suhtes, siis oleks haldusorgan pidanud haldusülesannete täitmisel nõutavat hoolsuskohustust järgides astuma viivitamata samme selleks, et selgitada välja, kas nimetatud asjaolu esineb või mitte.⁴¹

Uurimispõhimõtte rakendamine ning sellest tulenev tõendite kogumine ja hindamine sõltub ka sellest, kas haldusorgan peab õiguse rakendamisel sisustama määratlemata õigusmõisteid. Määratlemata õigusmõistete kasutamine üksikjuhul nõuab hindamist ja sageli ka tuleviku prognoosimist. Iseenesest ei ole võimalik alati ainsat õiguspärast otsust üheselt kindlaks teha. Kui norm sisaldab määratlemata õigusmõistet, peab haldusorgan kõigepealt määratlemata õigusmõiste sisustama ning alles seejärel saab ta uurimispõhimõtet rakendades asuda välja selgitama menetluses tähtsust omavaid asjaolusid. Millised asjaolud omavad menetluses tähtsust, sõltub teatud määral sellest, kuidas on sisustatud määratlemata õigusmõiste.⁴²

Sõltuvalt valdkonnast, milles haldusmenetlus toimub ja menetluse keerukusest, võib asjas tähtsust omavate asjaolude hulk oluliselt erineda. Menetluse käigus on haldusorgan seaduse rakendajana kohustatud sisustama määratlemata õigusmõisted, mis on eelduseks uurimispõhimõtte nõuetekohasele rakendamisele, tõendite kogumisele ja hindamisele. Uurimispõhimõtte ulatus tuleneb eelkõige uurimispõhimõtte eesmärkidest. Kuna uurimispõhimõtte rakendamisel tuleb välja selgitada kõik menetluses tähtsust omavad

⁴⁰ A. Aedmaa (viide34) lk 185, 187.

⁴¹ RKHKo 3-3-1-91-06, p 23.

⁴² K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura 1997, lk 73. Vt ka RKHKo 3-3-1-70-03, p 15, 16 ja RKHKo 3-3-1-96-10, p 12.

asjaolud, mis on vajalikud õiguspärase otsuse tegemiseks, on haldusorganil ka laialdane volitus koguda selleks omal äranägemisel tõendeid.⁴³

HMS § 5 lõike 2 kohaselt tuleb ka distsiplinaarmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt,⁴⁴ vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Menetlusökonoomia põhimõtte seab piiranguid ka uurimispõhimõtte rakendamisele. Menetlust pikendada võivate toimingute kaalumisel tuleb lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest. Iga menetlustoiming, asjaolude täiendav uurimine, lisatõendite nõudmine jms peab olema vajalik asjas õige otsuse tegemiseks ega tohi menetlust venitada ebamõistlikult, võrreldes eeldatava kasuga, mis toiminguga kaasneb.⁴⁵ Ka Riigikohus on asunud seisukohale, et kahtluse kõrvaldamiseks tehtavad kulutused peavad olema mõistlikud ja proportsionaalsed. Kui proportsionaalsete kulutuste juures ei ole võimalik kahtlusi kõrvaldada, tuleb kaalutusotsuse tegemisel arvestada võimalikke kahjulikke tagajärgi.⁴⁶

Seega võib haldusorgan ka distsiplinaarmenetluses sattuda olukorda, kus ta peab hindama, kui palju aega ja vahendeid kuluks lisatõendite kogumiseks ja kas oleks võimalik teha õiguspärane otsus ka ilma kõigi tõenditeta. Haldusorganil tuleb siiski süü ja etteheidetava teo tõendamiseks teha endast kõik olenev, mis on mõistlik eeldada ning proportsionaalselt kulukas kogu menetluse tõsidust ja kavandavat eesmärki silmas pidades, kuid selge on see, et lõpmatute detailideni ei saa kulgeda ükski menetlus.

Tõendite ja tõendamisega seotud küsimuste reguleerimine on oluline ausa distsiplinaarmenetluse tagamiseks, mis on tihedalt seotud haldusorganil lasuva uurimispõhimõtte ja sellest tuleneva selgitamiskohustusega, mis kõige üldisemas plaanis on seotud menetlusaluse ametniku õiguste tagamisega.

⁴³ R. Annus (viide 39) lk 499.

⁴⁴ Nt ka Saksa distsiplinaarseaduse kohaselt toimub sarnaselt Eestile karistusotsuse kui diskretsiooniotsuse tegemise tõttu distsiplinaarmenetluse läbiviimisel teatud osas haldusmenetluse ja halduskohtumenetluse seaduse sätete kohaldamine ja on oluline, et distsiplinaarmenetlus viidaks läbi kiirendatud korras. Vt Bundesdisziplinargesetz (BDG) §§ 3 ja 4.

⁴⁵ A. Aedmaa jt (viide 34) lk 124.

⁴⁶ RKHKo 3-3-1-54-03, p 26.

1.3 Tõendamiskoormus

Tõendamiskoormus on konkreetset menetluspoolel lasuv kohustus haldusorganit, uurimisasutust, prokuröri või kohut tõendeid esitades veenda. Koormava haldusakti andmisel on tõendamiskoormus haldusorganil,⁴⁷ kuid see ei piira HMS § 38 lg 1 kohaselt haldusorganil tõendite esitamise nõudmist menetlusaluselt ametnikult ja teistelt isikutelt.

1.3.1 Tõendamisstandard

Kohtumenetluses on tõendamise standardit defineeritud määrana, milles tõendeid tuleb esitada, et kohus saaks lugeda mingi asjaolu tuvastatuks. Nõustuda võib A. Kanguri arutlusega, et puhtteoreetiliselt võttes saab tõendite määr küll olla mõõdetav ehk kvantiteeti näitav suurus, kuid praktilises mõttes ei ole tõendamise standardit võimalik määratleda arvulise näitajaga, kuna puudub vastav mõõtühik. Sealjuures ei ole mingit konkreetset isikutest sõltumatut mõõdupuud, mille järgi võiks ühe või teise kohtuniku hinnangut toetada või ümber lükata, kuna oma arusaamises maailmaasjadest on inimene paratamatult piiratud iseendaga – tema arusaam on seega vältimatult subjektist lähtuv ehk subjektiivne. Seetõttu ei ole ka midagi imestamisväärt asjaolus, et mingi asjaolu tõendatuks lugemise jaoks minimaalselt vajalik tõendatuse määr on praktiliselt määratlematu konkreetsemalt kui „kohtuniku siseveendumus“. Kohtuniku siseveendumus lähtub konkreetsest kohtunikust ja on küll autoriteetne, ent siiski subjektiivne. Seetõttu on sisuliselt üsna hägusad ka pealtnäha konkreetsed fraasid „tõendatud väljaspool mõistlikku kõrvaldamata kahtlust“ või „tõendatud selgete ja ülekaalukate tõenditega“, mille kaudu mõnes riigis üritatakse tõendamise standardit kirjeldada. Ka nende väljendite puhul on igal kohtunikul oma ettekujutus sellest, milline tõendite määr konkreetsele standarditele vastab – ja seega ei aita selliste vormelite kasutamine tõendamise standardit kuidagi objektiviseerida.⁴⁸

Eelnevate küsimuste pinnalt tekib õigustatult vajadus leida vastust küsimusele, milline on aga tõendamise standard distsiplinaarmenetluses ja kas see peab üldse sõltuma avaliku teenistuse valdkonna eriseadustest.

Haldusmenetluse tõendamise standard ei ole HMS-s kui raamseaduses täpsemalt reguleeritud, see sõltub eriseadustest ja vajaks täpsemat paikapanemist ka valdkonna konkreetsetes aktides

⁴⁷ TlnRko 3-01-9/118.

⁴⁸ A. Kangur. (viide 26) lk 45.

ehk distsiplinaarmenetluse kontekstis nt ATS-s. I. Koolmeister on võimalikke tõendamise standardeid tinglikult reastanud järgmiselt (pole ainuvõimalik liigitus):⁴⁹

- 0% – prognoosotsus (tõendid faktiliselt puuduvad);
- 33,3% – põhjendatud kahtlus (peab esinema mingi piiratud kogus tõendeid, ei pea olema tingimata olulised tõendid, kuid kahtlus peab olema individualiseeritav ja formuleeritav);
- 40% – oluline tõend (tõend, mille alusel mõistlik inimene saab teha järelduse fakti olemasolu kohta);
- 50%+1 – ülekaalukad tõendid (kinnitavate tõendite kaal on suurem kui vastupidisele osutavate tõendite kaal – tsiviilasjade hagimenetluse ja halduskohtumenetluse standard);
- 70% – selged ja veenvad tõendid (Euroopa Kohtu standard);
- 99,9% – väljaspool mõistlikku kahtlust (süüteomenetluse standard).

Nt on süüteomenetluse tõendamise standardi osas Riigikohus selgitanud, et põhjendatud kahtluse tõendamise standard maksumenetluses on oluliselt madalam kui teo tõendamisel süüteomenetluses.⁵⁰ Distsiplinaarmenetluses tõendamisstandardi kohase hinnangu on kord andnud Tallinna Ringkonnakohus, kus selgitas, et karistusõigusega võrreldes ei pruugi distsiplinaarmenetluses tõendamisstandardid olla sama kõrged, kuna distsiplinaarvõimu teostajal on süüteo (väärteo või kuriteo) menetlejaga võrreldes ulatuslikum kaalutusruum asjaolude hindamisel vaatamata sellele, et teenistusest vabastamine võib ametniku jaoks olla raskemgi tagajärg, võrreldes väärteo eest määratava rahatrahviga. Siiski peab ka distsiplinaarvõimu teostaja poolt distsiplinaarsüüteo subjektiivsele küljele antav hinnang tuginema tõenditele, mitte pelgalt kahtlustele.⁵¹

Eraldi on Riigikohus pidanud vajalikuks selgitada, et kuriteokahtluse põhjendamisel võib tõendamisstandard olla madalam, kui see on süüküsimuse lõplikul otsustamisel.⁵² Seega kui kuriteokahtluse puhul on aktsepteeritav, siis kindlasti ka distsiplinaarsüüteo kahtlustuse esitamise staadiumis kahtlustuse esitamise aluseks olevate tõendite lubatavus ei pea olema veel lõpuni põhjalikult analüüsitud, nagu see on nõutav süüdistatava süü küsimust otsustades, sest välistatud ei ole, et kahtluse põhjendatuse hindamisel tuginetakse muuhulgas vabatõenditele KrMS § 63 lg 2 mõttes ja täiendavalt üldinimlikule, kriminalistikaalasele ning menetluslikule kogemusele.

⁴⁹ Riigikohtu 09.05.2013 koolituse materjal (allikas autori valduses).

⁵⁰ RKHKo 3-3-1-15-13, p 13.

⁵¹ TlnRko 3-09-2021/34, p 15

⁵² RKKKm 3-1-1-108-09, p 7.1.

Riigikohus on ka distsiplinaarmenetluses tõendamise standardit pidanud kõrgeks,⁵³ seda põhjusel, et süüteomenetlusele omaselt toimub ka distsiplinaarmenetluses rikkumise ja süü tuvastamine ning selle pinnalt karistusotsuse kujundamine. Samas aga tuleb tähele panna, et karistusotsus kujuneb diskretsiooni reeglite kohaselt haldusmenetluse normidest lähtuvalt. Omakorda on kohtupraktika ka haldusorgani karistuse määramise diskretsiooniotsuse kujunemise nõudeid (kaalutlemise ja põhistamise) rangelt sisustanud. Eelnevale tuginedes saab autor järeldada, et distsiplinaarõiguse tõendamisstandard ei ole kindlasti süüteomenetluse tasemel, kuid võib jääda selle ja Euroopa Kohtu standardi vahelisele tasemele. Seega pakub autor välja distsiplinaarmenetluse tõendamisstandardiks nõude: väga selged ja veenvad tõendeid ning vastupidise kohta tõendite puudumine, ehkki teatud kahtlust ei saa mõistlikult päris välistada.

1.3.2 Haldusorgani ülesanne aktiivselt tõendeid koguda

Uurimispõhimõtte rakendamisel on üheks olulisemaks probleemiks tõendamiskoormuse jagunemine haldusorgani ja menetlusosalise vahel, eriti just haldusorgani tõendamiskoormuse ulatus. Avalik võim on kohustatud tegutsema ka olukorras, kus asjas tähtsust omavad asjaolud ei ole täpselt teada. Tegemist võib olla olukorraga, kus asjas tähtsust omavad asjaolud on küll juba ilmnunud, kuid need ei ole haldusorganile teada, või siis olukorraga, kus tegutsetakse tulevikus võib-olla aset leidvate sündmuste ennetamiseks või määratakse tähtsust omavad asjaolud prognoosi põhjal. Seega muutub haldusorgani tõendamiskoormuse ulatuse küsimus eriti aktuaalseks, kui haldusorgan peab tegutsema ebakindlate asjaolude olukorras. Samas ei ole võimalik, et haldusorgan jätab olukorras, kus kahtlust ei ole võimalik mõistlike pingutustega kõrvaldada, haldusmenetluse läbi viimata – avalik-õiguslikud ülesanded täitmata või teiste isikute õigused ja huvid kaitsmata. Ebaselgete asjaolude väljaselgitamine ei saa teisalt kesta ebamõistlikult pikka aega, sest see võib ohtu seada menetlusosalise õigused või avaliku huvi. Seega ei ole uurimispõhimõtte täies mahus rakendamine alati objektiivselt võimalik, sest tulevikus esinevaid asjaolusid ei ole objektiivselt võimalik ette tõendada. Samas ei saa sündmuste hilisem käik muuta juba toimunud haldusmenetlust õigusvastaseks põhjusel, et menetluse käigus rakendati uurimispõhimõtet ebapiisavas ulatuses või mittenõuetekohaselt. Menetluse õiguspärasuse hindamisel tuleb arvestada, et haldusorgan on

⁵³ RKHKo 3-3-1-76-12, p 17.

kohustatud tegutsema ka olukorras, kus on tegemist ebaselgete asjaoludega, tulevikus toimuda võivate sündmuste prognoosiga või tõenäosusotsustega.⁵⁴

Distsiplinaarmenetluse käigus ametnikult seletuse võtmist ja menetluskokkuvõtte kohta arvamuse ja vastuväidete andmise võimalust analüüsides on Riigikohus erinevalt senisele praktikale ühtpidi ettevaatlikult lõdvendanud antud olulise menetlusnormi osas vea tegemise tagajärgi, kuid teisest küljest täiendanud sellise rikkumise aktsepteeritavuse korral haldusorgani tõendamiskoormuse osakaalu suurenemist ja selgitanud: „Kolleegium peab vajalikuks ühtlustada senist praktikat distsiplinaarasjades ärakuulamisõiguse tagamise kohta. Kuna ärakuulamisõigus haldusmenetluses on isiku menetluslik õigus, võimaldab HMS § 58 jätta haldusakti kehtetuks tunnistamata, kui haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid, kuid need rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist. Samas on ärakuulamisõigusel eriline roll isiku õiguste kaitsel. Mida ulatuslikum on haldusorgani kaalutusõigus ja mida raskem on ärakuulamisviga, seda tõenäolisemalt mõjutab viga asja otsustamist. HMS §-st 58 tuleneb, et ärakuulamisõiguse rikkumisel võib kohus jätta haldusakti tühistamata üksnes juhul, kui kohus on veendunud, et isiku nõuetekohane ärakuulamine ei oleks toonud kaasa kaebaja jaoks soodsama haldusakti andmist. Isiku ärakuulamata jätmisel saab see distsiplinaarasjades praktiliselt tähendada vaid olukordi, kui kaalutusõigus on kohtu arvates juhtumi erandlike asjaolude tõttu kahanenud ühe valikuni. Vastustajal on tõendamiskoormus, et isegi kaebajat õiguspäraselt ära kuulates ei saanud kaebaja väidetes toodud asjaolud kaasa tuua teistsuguse haldusakti andmist.“⁵⁵

Riigikohtu kriminaalkolleegium on leidnud, et kohtuväline menetleja kui süüdistusfunktsiooni kandja peab tegema kõik võimaliku tõendite kogumiseks, seda nii menetlusalust isikut süüstavate kui õigustavate tõendite osas.⁵⁶ Distsiplinaarmenetluse olemust arvestades jääb haldusorganile kandev funktsioon asjas tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamiseks, ja ametnikku isiklikult puudutavates nüanssides ja enda poolt esitatud vastupidiste väidete tõendamiseks, kui see on tema võimuses. Samas teatud ametnikku puudutavaid asjaolusid on otstarbekas tõendada isikul endal, sest selleks vajalikud tõendid on tal üldjuhul olemas ning nende esitamist ei saa pidada ka ametnikule ülemäära koormavaks. Seega, haldusorganil on kohustus koguda nii süüstavaid kui ka õigustavaid tõendeid, aga selge on see, et

⁵⁴ R. Annus (viide 39) lk 500.

⁵⁵ RKHKo 3-3-1-76-12, p 14. Haldusorgani viga ärakuulamisõiguse rikkumises seisnes selles, et distsiplinaarkokkuvõtte tutvustamise ajaks oli karistamise käskkiri juba antud, st kokkuvõtet ja karistamise käskkirja tutvustati ametnikule samaaegselt.

⁵⁶ RKKKo nr 3-1-1-43-05, p 7.

uurimispõhimõtte nõuab tõendite kogumist üksnes selliste asjaolude kohta, mille olemasolu võis ja pidi mõistlikule menetlejale olema arusaadav (s.o tõendite kogumise vajadus oli ettenähtav).

1.3.3 Menetlusosaluse kohustus tõendeid koguda ja esitada

Haldusorganile sätestatud uurimispõhimõtte eesmärgiks ei ole menetlusosaliste tõendamiskoormuse vähendamine. Ka menetlusosalistel on siiski kohustus esitada ise enda väiteid ja vastuväiteid tõendavad asjakohased tõendid.

HMS § 38 lg 3 kohaselt on menetlusosaline kohustatud haldusorganile esitama ja teatavaks tegema talle teada olevad menetluses tähtsust omavad asjaolud ja tõendid. Selle kohustuse täitmata jätmisel võib haldusorgan soodustava haldusakti andmisel jätta taotluse läbi vaatamata. Antud säte on distsiplinaarmenetluse põhimõttelisele olemusele mittevastav menetlus, mistõttu peaks selgesõnaliselt olema antud osa reguleeritud ATS-s, kuid distsiplinaarvastutuse sätetes täna sellekohane regulatsioon puudub.

Euroopa Liidu õiguse kohaselt ei ole menetlusosalisel mitte ainult õigus osaleda või olla ärakuulatud haldusmenetluses, vaid ka kohustus teha koostööd, et menetlus oleks efektiivne ja otsus sisult õiguspärane.⁵⁷ Eelnevat toetab ka HMS § 38 lg 3, mis annab haldusorganile volituse nõuda nii menetlusosaliselt kui ka menetlusväliselt isikult tõendite esitamist. Haldusorgani poolt distsiplinaarmenetluse käigus asutuse välistelt isikutelt tõendite esitamise nõudmise volituse rakendamine tekitab teatavaid probleeme, millega omakorda haakub ka taolise tõendi usaldusväärsuse küsimus, sellest lähemalt töö kolmandas peatükis punkti 3.1 – ütluste ja seletuste juures.

Riigikohus on leidnud, et menetlusosalise tõendamiskoormuse sisu ja ulatust määrates tuleb arvestada tema tegelikke võimalusi tõendite kogumiseks ja esitamiseks.⁵⁸

Haldusorgan aga ei pea kõigi menetlusosalise esitatud tõenditega arvestama. Uurimispõhimõtte üheks tuletiseks on seegi, et haldusorgani jaoks puudub tõenditel ette kindlaks määratud jõud, haldusorgan hindab tõendeid nende kogumis ning moodustab kogutud materjali põhjal täitevvõimu lõpliku seisukoha. Juhul kui menetlusosalisel ei ole objektiivselt võimalik tõendit esitada, peab haldusorgan uurimispõhimõttest tulenevalt püüdma nimetatud asjaolu ise välja selgitada ja tõendada, kui asjaolu arvestamata jätmine

⁵⁷ H. P. Nehl. Principle of Administrative Procedure in EC Law. Oxford: Hart Publishing 1999, lk 112-113.

⁵⁸ RKHKo 3-3-1-2-06, p 13.

võib kaasa tuua menetlusosalise põhiõiguste olulise rikkumise. Menetlusosalise tõendamiskoormusele vaatamata on haldusorgan igal juhul kohustatud andma menetlusosalisele teavet asjas tähtsust omavate asjaolude tõendamise vajaduse kohta ning juhendama ja suunama menetlusosalist tõendite esitamisel.⁵⁹

1.3.4 Süütuse presumptsioon

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) art 6 lg 2 näeb ette, et igaüht, keda süüdistatakse kuriteos, peetakse süütuks seni, kuni tema süü ei ole seaduse kohaselt tõendatud.“ Eesti õiguses vastab sellele põhiseaduse (PS)⁶⁰ § 22 lg 1 „Kedagi ei tohi käsitada kuriteos süüdi olevana enne, kui tema kohta on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus.“ Süütuse presumptsioon peab esmajoones „tõrjuma“ süüteomenetlejaid (kohtueelset ja kohtuvälist menetlejat, prokuröri ja kohut), et nad kahtlustatavat liiga kergekäeliselt süüteo toimepanijaks ei tunnistaks. Tegemist on ühe elemendiga õiglasest kriminaalmenetlusest ehk menetlusliku põhiõigusega.⁶¹

Süütuse presumptsiooni tõsist riivet võib kujutada näiteks see, kui juba ainuüksi süüteomenetluse alustamisest tehakse nn meediasündmus, kui süüteomenetluste kajastamisel tuuakse päevavalgele kahtlustatava minevik, kui paralleelselt kulgeva (ametliku) süüteomenetlusega käivitatakse ka mitmesugused ajakirjanduslikud nn paralleeluuringud võimaliku eesmärgiga välja selgitada kahtlustatava „teisi võimalikke taunitavaid käitumisi“ või kahtlustatava ja sündmuskoha detailirohkete fotode avaldamine.⁶²

Tõendamiskoormus koos presumptsiooniga on sisuliselt vastus küsimusele, kelle kahjuks kohus otsustab siis, kui ei saa kindlaks teha ei fakti olemasolu ega selle puudumist.⁶³ Kas ja kuidas käsitleda seda põhimõtet haldusorgani ja ametniku vahelise teenistusdistsipliini rikkumise kontekstis? Distsiplinaarmenetluse puhul on haldusorgani (selle menetleja) näol tegemist süüdistajaga analoogselt väärtoemenetluses kohtuvälise menetlejaga või kriminaalmenetluses prokuröriga. Kriminaalmenetluses on süüteokoosseisu elementide osas

⁵⁹ R. Annus (viide 39) lk 504.

⁶⁰ Eesti Vabariigi põhiseadus. RT 1992, 26, 349... RT I, 27.04.2011, 1.

⁶¹ RKPKo 3-4-1-1-04, p 18.

⁶² E. Kergandberg, Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012, PS § 22 kommentaarid.

⁶³ A. Pärismägi. Hagimenetlus. Juura: *sine loco*, 2011, lk 99.

tõendamiskoormus süüdistajal ning kõik eluliselt usutavad kõrvaldamata kahtlused tuleb tõlgendada süüdistatava kasuks.⁶⁴

Riigikohus on osundanud, et distsiplinaarsüüteo menetluses tagab seadus⁶⁵ karistusõigusele omase isiku kõrgendatud kaitstuse ja süütuse presumptsiooni. Eeltoodust tulenevalt laienevad ka distsiplinaarmenetlusele kõrgendatud nõuded tõendite kogumisel ja asjaolude väljaselgitamisel. Haldusorgan peab asjaolude väljaselgitamisel põhjendama, kuidas on tõendite alusel jõutud oluliste asjaolude, st süütegude toime-panemise tuvastamiseni ning miks ta eelistab üht tõendit teisele.

Süütuse presumptsiooni allelemendina on kohane peatuda vaikimisprivileegil, kui omakorda ühe enese mittesüüstamise õiguse osal.

PS § 22 lg 3 kohaselt ei tohi kedagi sundida tunnistama iseenda ja oma lähedaste vastu. Antud sätte näol on tegemist järgmise menetlusliku põhiõigusega, mille isikuline kaitseala hõlmab, esiteks isikuid, kelle süüteoasja menetletakse, s.o nii kahtlustatavat ja süüdistatavat kriminaalmenetluses kui ka menetlusalust isikut väärteomenetluses, ning, teiseks, tunnistajaid kriminaal- ja väärteomenetluses.⁶⁶

Arvestades eelnevat kohtupraktikat, samuti ATS uuenenud distsiplinaarmenetluse sätteid, milles on kasutusele võetud süüteomenetlusele omaseid termineid menetlusaluse kohta, nt „kahtlustuse esitamine“, „kahtlustatav“, „süüdistatakse“ ehk kokkuvõtte koostamisega esitatakse süüdistus, kohaldub süütuse presumptsiooni põhimõtte täiel määral ka distsiplinaarmenetluses.

Kohtupraktikat arvestavalt on aurotil võimalik distsiplinaarmenetluse konteksti arvestavalt välja pakkuda distsiplinaarõiguses kohalduva ametniku süütuse presumptsiooni põhimõtted ja nende tähenduse:

I Kellelegi ei tohi distsiplinaarrikkumise toimepanekut omistada ja teda distsiplinaarsüüteo toimepanemises süüdi arvata enne haldusorgani poolt tehtud karistusotsust.

II Ametnik ei ole kohustatud oma süütust tõendama. st, et süüdistuskoormus lasub haldusorganil, mitte menetlusalusel isikul, kuna süüdistusfunktsiooni kandja peab tegema kõik võimaliku tõendite kogumiseks, seda nii menetlusalust isikut süüstavate kui ka õigustavate tõendite osas.

⁶⁴ RKKKo 3-1-1-8-10, p8.

⁶⁵ RKHKo, 3-3-1-76-12, p 17. Kohtuotsusest paraku ei selgu, millisele seadusele tuginedes viide tehakse.

⁶⁶ E. Kerganberg (viide 62) PS § 22, kommentaar 18.

III *in dubio pro reo* - mõistlikult kõrvaldamata kahtlused distsiplinaarmenetluses tuleb tõlgendada menetlusaluse ametniku kasuks. Kui aga ametnik otsustab end menetluses aktiivselt kaitsta, peab ta ka ise esitama tõendeid või looma haldusorganile võimaluse nende väidete kontrollimiseks. Selle mittetegemisel ei ole alust rääkida süüdistusversiooni suhtes tekkinud kõrvaldamata kahtlusest.⁶⁷

Autori hinnangul on haldusorgan järginud menetlusaluse süütuse presumptsiooni ka siis, kui lähtub eeldustest, et:⁶⁸

- ametnik täidab oma teenistusülesandeid ausalt, asjatundlikult ja hoolikalt, ta on seejuures erapooletu ja igaühe õigusi ja vabadusi ning avalikku huvi parimal võimalikul viisil arvestavale lahendusele orienteeritud;
- ametnik käitub väärikalt nii teenistuses olles kui ka väljaspool teenistust, sealhulgas hoidub tegevusest, mis diskrediteeriks teda ametnikuna või kahjustaks ametiasutuse mainet;
- ametnik kasutab ametiasutuse ning ametniku kasutusse antud vara ja vahendeid heaperemehelikult ja sihipäraselt;
- ametiasutus ja ametnik on usaldussuhtes ja ametnik aitab kaasa ametiasutuse seadusest tulenevate ülesannete täitmisele.

1.4 Tõendite tagamine

Arvestades karistusõigusliku süüteoga rikutavate õigushüvede kaalukust ühiskonnas, on arusaadav ja mõistetav, et nii väärteo kui ka kuriteo menetlemisel on ette nähtud tõendamisprotsessi tagavad täiendad meetmed.⁶⁹ Haldusmenetluses ei eksisteeri haldusorgani nõude või menetlusosalisele esitatud kohustuse täitmata jätmisel sunni rakendamist (trahvimist, sundtoomist jne), tegu on mittetäielike kohustustega menetlusosalistele ja tunnistajatele.⁷⁰

Haldusmenetluses ei ole seaduse kohaselt tõendite tagamise instituuti kehtestatud, kuid vajaduse korral võib haldusorgan tõendi tagamise eesmärgi alusel läbi viia nt kiireloomulise tõendiga tutvumise põhjusel, et hiljem võib tõendi esitamine muutuda raskendatuks või võimatuks. Tõendi tagamise võimalustele on viidatud HKMS-s, mis omakorda teeb viite

⁶⁷ RKL 3-1-1-104-05. Sellist kriminaalkolleegiumi hinnangut on võimalik analoogia korras rakendada ka distsiplinaarmenetluses tõendite hindamisel.

⁶⁸ Tulenevalt ATS 5.ptk (viide 5).

⁶⁹ Vt nt kriminaalmenetluse seadustik (KrMS) 4.ptk. RT I 2003, 27, 166... RT I, 26.02.2014, 1 ja eelnevale lisaks väärteomenetluse seadustik (VTMS) nt §§ 31, 36, 37, 44, 66. RT I 2002, 50, 313... RT I, 14.02.2014, 1.

⁷⁰ A. Aedmaa (viide 34) lk 177.

TsMS. TsMS § 244 lg 1 kohaselt kasutatakse tõendi tagamist sellisel juhul, kui menetlusosalisel on alust arvata, et asjas vajaliku tõendi esitamine võib hiljem muutuda raskendatuks või võimatuks. TsMS § 244 lg 2 kohaselt võib tõendi tagamine seisneda tunnistaja ülekuulamises, paikvaatluses või muu protsessitoimingu tegemises. Seega nähtub, et haldusmenetluses on võimlik käsitleda tagamisena üksnes haldusorgani poolt tulevikus omaalgatuslikult niikuinii kavandatud toimingu kiireloomulisemat teostamist, nt audio- või videosalvestuse väljavõtmine ja paikvaatluse teostamine, kuid seda tehakse kiirendatud korras menetlusosalise poolt haldusorganile esitatud avalduse või taotluse alusel, milles oleksid toodud selgitused, miks isik peab tõendi tagamist vajalikuks.

Siiski, distsiplinaarõiguses menetluse, sh ka tõendite kogumise tagamise ühe viisina võiks käsitleda ATS § 78 lg 1 kohast⁷¹ võimalust ametnik distsiplinaarmenetluse ajaks teenistusest kõrvaldada.⁷² Autorile teadaolevalt ei ole praktikas vana ATS pinnalt taolist võimalust asutuste poolt rakendatud⁷³ ega ka selliste toimingute osas kohtuvaidlusi peetud, kuid autori enda toises praktikas on tulnud kehtivast seadusest tulenevat võimalust rakendada ning vaatamata kõnealuse distsiplinaarmenetluse lõppemisest ning menetlusaluse ametniku karistusest teenistusest vabastamisega, on käesoleval ajal käimas kohtuvaidlus distsiplinaarmenetluse algatamise käskkirja vastava punkti (distsiplinaarmenetluse ajaks teenistusest kõrvaldamine) õiguspärasuse üle.⁷⁴ ATS käsiraamatu selgituste kohaselt⁷⁵ (mis

⁷¹ ATS (viide 5) § 78. Teenistusest kõrvaldamine distsiplinaarasja menetluse ajaks

(1) Distsiplinaarkaristuse määramise õigust omaval isikul on õigus kõrvaldada ametnik teenistusest distsiplinaarmenetluse ajaks, kui distsiplinaarsüütegu esialgselt hinnates võib eeldada, et distsiplinaarmenetluse tulemusel määratakse ametnikule karistusena teenistusest vabastamine.

(2) Teenistusest kõrvaldamine vormistatakse haldusaktiga.

(3) Ajal, kui ametnik on käesoleva paragrahvi lõike 1 alusel teenistusest kõrvaldatud, makstakse talle ühes kuus 60 protsenti tema keskmisest palgast, kuid mitte vähem kui töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel kehtestatud töötasu alammäär.

(4) Ametnikule makstakse maksmata jäänud palk tagantjärele viivitamata pärast seda, kui teenistusest kõrvaldamise haldusakt on kehtetuks tunnistatud.

⁷² Sarnase võimaluse rakendamist käsitleb BDG (viide 44) § 38, 39.

⁷³ Vana ATS § 110 lg 2 kohaselt tuli ametnikule kõrvaldamise ajal säilitada ametipalk koos kõigi ettenähtud lisatasudega, realselt panust vastu saamata, mistõttu sätte rakendamisel polnud asutuse jaoks erilist mõtet. RT I 1995, 16, 228...RT I, 06.07.2012, 1.

⁷⁴ Haldusasi nr 3-13-2277, J.S. kaebus PPA 27.09.13 käskkirjale nr 1.3.3/135 d ja 17.11.13 käskkirjale nr 1.3-3/162d. Menetluse algfaasis kaebas distsiplinaarasjas kahtlustatav politseiametnik vastava käskkirja punkti õigusvastaseks tunnistamise taotlusega halduskohtusse ning taotles esialgselt õiguskaitset kaebaja teenistusse ennistamisena. Tegemist oli väljaspool teenistus toime pandud vääritude tegudega, mitte teenistuses viibides toime pandud rikkumistega, mistõttu teenistusest kõrvaldamine ei saanud kätkeada endas eesmärki/põhjendust a la kuna kahtlustatav võib jätkata rikkumiste toimepanekut, vaid lähtus ennekõike seaduses toodud ja faktiliste asjaolude pinnalt kõrvaldamise hetkeks täidetud eeldusest, et rikkumise esmaseid asjaolusid kogumis hinnates on tõenäoline distsiplinaarkaristuse valikuks teenistusest vabastamine. Määruskaebuse korras tegi Tallinna Ringkonnakohus 23. jaanuar 2014 määruse (ei kuulunud edasikaebamisele tulenevalt HKMS § 252 lg 7), mille kohaselt ei rahuldatud ametniku esialgse õiguskaitse taotlust ning teenistusest kõrvaldamine menetluse ajaks kehtis edasi (allikas autori valduses).

⁷⁵ Viide 14, lk 245

ühtivad seaduse väljatöötamise eelnõu seletuskirja⁷⁶ omaga) kirjeldatakse, et vastavalt rikkumise iseloomule võib juba enne distsiplinaarmenetluse lõppu tekkida vajadus keelata ametnikul teenistusülesandeid täita.

Ringkonnakohus on tõlgendanud, sisustanud ja selgitanud distsiplinaarõiguses esile kerkinud teenistusest kõrvaldamisega kaasnenud esialgse õiguskaitse rakendamise vaidlust selliselt, et ATS § 78 lg-st 1 tulenevalt ei piisa ametniku teenistusest kõrvaldamise otsustamisel pelgalt pädeva isiku hinnangust, et distsiplinaarmenetluse tulemusena võib eeldada ametniku teenistusest vabastamist. Selline hinnang on alles aluseks kaaluma asumisele, kuivõrd olukorras, kus ametniku distsiplinaar karistusega teenistusest vabastamine ei ole üldse võimalik või ei ole see tõenäoline, puudub ametiasutusel isegi võimalus kaaluda ametniku teenistusest kõrvaldamist. Kui ATS § 78 lg-s 1 sätestatud eeldus on aga täidetud, ei näe nimetatud norm ette kohustuslikke kaalutlusi. HMS § 4 lg 2 kohaselt tuleb kaalutlusõiguse teostamisel lähtuda kaalutlusõiguse eesmärgist ja õiguse üldpõhimõtetest, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Kuivõrd ATS § 78 lg 2 järgi tuleb teenistusest kõrvaldamise kohta anda haldusakt, peab see vastama ka HMS-s haldusaktile ettenähtud nõuetele, sh olema HMS §-s 56 nõutud ulatuses põhjendatud. Isikule tuleb üldjuhul anda ka eelnevalt võimalus esitada teenistusest kõrvaldamise suhtes omapoolsed vastuväited, kui ei esine HMS § 40 lg 3 p-s 1 sätestatud erandit, millal haldusorganil on lubatud ära kuulamiskohustusest kõrvale kalduda (s.o avalike huvide kaitseks on vaja viivitamatult tegutseda). Kohus ei leia, et ATS § 78 lg 1 eesmärgiks tuleb pidada üksnes või eelkõige uute süütegude toimepanemise ärahoidmist või distsiplinaarmenetluse läbiviimise takistamist. Sellist järeldust ei tulene ka ATS eelnõu (193 SE) seletuskirjast. Viidatud aspektid (s.o õiguskorra kaitse ja menetluse tagamine) oleksid iseenesest kahtlemata asjakohased, kuid need ei välista teisi võimalikke kaalutlusi, miks konkreetse ametniku teenistuses jätkamine ei ole temale etteheidetava distsiplinaarsüüteo laadi ja raskust arvestades vastuvõetav, sh nt organisatsiooni normaalse töökeskkonna tagamiseks või asutuse maine kahjustamise vältimiseks (vrd kohtute seaduse § 95 lg 2).⁷⁷

Teenistusest kõrvaldamise näol on tegemist ametniku suhtes PS § 29 lg 1 esimeses lauses tagatud põhiõiguse – vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta osalise riivega. Osalisega seetõttu, et vastavalt ATS § 78 lg 3 tuleb ametnikule siiski kõrvaldamise ajal maksta ühes

⁷⁶ Seletuskiri Vabariigi Valitsuse algatatud avaliku teenistuse seaduse eelnõu (193 SE) juurde, § 78, lk 53.

⁷⁷ TlnRKm 3-13-2277, lk 8-10 (allikas autori valduses).

kuus 60 protsenti tema keskmisest palgast, kuid mitte vähem kui töölepingu seaduse (TLS)⁷⁸ § 29 lg 5 alusel kehtestatud töötasu alammäär ja ametnikule pole samaaegselt keelatud tegeleda muu ATS § 60 sätestatud kõrvaltegevusega.

Ametniku distsiplinaarmenetluse ajaks teenistusest kõrvaldamine kannab analoogselt kriminaalmenetlusega muu hulgas uurimise, sh tõendite tagamise eesmärki. Erinevalt kriminaalmenetlusest,⁷⁹ ei ole ATS-s konkreetselt sätestatud, mis põhjustel asutus oma ametniku distsiplinaarmenetluse ajaks üldse võib kõrvaldada, mis annab haldusorganile põhjendamatult laia ja piiritlemata kaalumiseruumi, ohustades seejuures õigussuhtes nõrgemat poolt – menetlusalust ametniku õigusi. Seetõttu on auroti hinnangul vajalik ATS teenistusest kõrvaldamise sätet täiendada vähemalt kriminaalmenetluse analoogialega (nt edasi töötades uute rikkumiste toimpaneku jätkamine, menetluses tõe välja selgitamise kahjustamine läbi tõendusteabe hävitamise või tunnistajate mõjutamise jms). Loetelu ei tohiks olla ammendav või sisaldama klauslit, mis sobib ka väljaspool teenistust toime pandud vääritud teo tõttu teenistusest kõrvaldamise vajaduse puhuks (eeltoodu näite varal, nt töökollektiivis sisekliima ja töömoraali kahjustamine jms).⁸⁰

Teise menetlust tagava meetmena võib käsitleda võimalust haldusorganis töötava ametnikust tunnistaja distsiplinaarvastutusele võtmist juhul, kui ametnik keeldub põhjuseta ütluste andmisest või leiab tuvastamist, et ta andis valeütlusi. Ametnikust tunnistaja ütluste andmise kohta vaata täpsemalt töö 3. peatüki alapunktist 3.1.2.

Saksamaa distsiplinaarseaduses on menetluses tõendite kogumine ja toimingute tagamine lahendatud iseäralikult huvitavalt. Esmalt, distsiplinaarasja menetlustoimingud viiakse läbi Saksamaa kriminaalmenetluse seaduse (StPO) sätete kohaselt ning nt kui tunnistaja ja ekspert keelduvad enese mittesüüstamise privileegi seadustes sätestatud alusteta ütluste või hinnangu andmisest, on haldusorganil õigus taotleda halduskohtult tunnistuse või eksperthinnangu andmise kohustamiseks. Samuti nt ametnik peab nõudmise peale distsiplinaarmenetluse käsutusse andma dokumendid, joonised, graafilised kujutised ja märkmed, kaasa arvatud tehnilised märkmed, millel on seos teenistusalase rikkumisega. Kui kohustusi vabatahtlikult ei

⁷⁸ RT I 2009, 5, 35... RT I, 22.12.2012, 15.

⁷⁹ KrMS (viide 69) § 141 lg 1.

⁸⁰ ATS (viide 5) § 69 käsitleb distsiplinaarsüüteoena üksnes teenistuskohustuse süülist rikkumist, kusjuures kõnealused kohustused tulenevad ATS 5. peatükist hõlmates kirjelduse kaudu ära eelnevalt vanas ATS-s kehtinud kolme erineva süüteo koosseisu. Eriseadused jäid aga ATS fundamentaalse muutumise kõrval endise kahe-kolmeliigilise süüteo koosseisu kirjeldusena kehtima, kus ka teenistuse välisel ajal väärilt käitumise kohustust käsitletakse ATS kohaselt teenistuskohustusena. Seetõttu oleks vajalik, et võimalik teenistusest kõrvaldamise põhjuste loetelu annaks võimaluse haldusorganile sisustada kõrvaldamist ka muude, konkreetselt teenistusülesannete täitmiseiga mitteseotud asjaolude pinnalt tekkivate asjaoludega.

täideta ja kohus nõustub, on kohtul võimalik määrata isikutele sunniraha (rahatrahv) ning taoline kohtuotsus ei kuulu edasikaebamisele.⁸¹ Autori hinnangul oleks taoline lahendus vastavate seadusesätete muutmisega võimalik rakendada ka Eestis, kui pole aktsepteeritav, et haldusorganitele taolist pädevust seadusega anda.

1.5 Õigus tutvuda dokumentidega, sh tõendusteabe avaldamine

HMS § 37 kätkeb igäihe õigust igas menetlusstaadiumis tutvuda haldusorganis säilitatavate asjas tähtsust omavate dokumentide ja toimikuga, kui see on olemas, arvestades HMS §-st 7 tuleneva konfidentsiaalsuse ning ameti- ja ärisaladusega seotud õigustatud huvide kaitsega. ATS distsiplinaarmenetluse asja toimikumaterjalidega tutvumise osas erisätteid ei kehtesta, va kahtlustuse sisu menetluse algatamise käskkirjas teatavaks tegemise ja distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte (süüdistuse esitamine) kättetoimetamise ehk teatavaks tegemise osas.⁸²

Dokumentidega tutvumise õigus haldusmenetluses toetub põhiseadusele ning sellel on põhiseadusega mitmeid kokkupuutepunkte. Dokumentidega tutvumise õigus on tuletatav demokraatliku õigusriigi printsiibist (PS § 10). Menetluse käigus haldusorgani poolt kogutud informatsioon ei saa demokraatlikus õigusriigis olla salastamise objektiks, see peab olema menetlusosalisele kättesaadav, et ta saaks oma huvisid kaitsta. Käsitletav õigus toetab ka inimväärikust (PS § 18 lg 1). Otseselt tuleneb aga dokumentidega tutvumise õigus põhiseaduse § 44 lõikest 3, mille kohaselt on isikul õigus seaduses sätestatud korras tutvuda tema kohta riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes ning riigi ja kohalike omavalitsuste arhiivides hoitavate andmetega. Seaduse alusel võib seda õigust piirata teiste inimeste õiguste ja vabaduste ning lapse põlvnemise saladuse kaitseks, samuti kuriteo tõkestamise, kurjategija tabamise või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise huvides.

Õigus tutvuda dokumentidega on sättes seotud üksnes isiku enda kohta käivate andmetega, mitte üldiselt dokumentidele või konkreetse asja toimikule juurdepääsu õigusega. Isikut ennast puudutavatele andmetele juurdepääsu haldusmenetluses seostatakse võrdsete võimaluste põhimõttega, üldist juurdepääsuõigust aga üldise avalikkuse, läbipaistvuse ja

⁸¹ BDG (viide 44) vt nt §§ 25 lg 4, 26.

⁸² Ametnik, kelle suhtes on algatatud distsiplinaarmenetlus, on mh õigus teada, milles teda kahtlustatakse ning millise distsiplinaarrikkumisega on tegemist, et isikul oleks võimalik oma õigusi menetluses kaitsta (vt ATS § 7 lg-d 4 § 73 lg 9). Lisaks, enne distsiplinaarkaristuse määramist tuleb distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte anda ametnikule kätte ning anda võimaluse esitada 5 tööpäeva jooksul kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis oma arvamus ja vastuväited distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte kohta. (vt ATS § 73 lg 7)

avatud ühiskonna põhimõtetega. Seejuures on viimane pälvinud Euroopa Liidu tasandil viimasel ajal päris palju tähelepanu, sh sellekohase regulatsiooni näol.⁸³

Lisaks dokumentidega tutvuja enesega puutumuses olemise kriteeriumile, sisaldab HMS PS-le täiendavalt dokumentidega tutvumise õigusele kitsenduse klausliga „üksnes asjas tähtsust omavad dokumendid“. Seadusandja on piirava tingimuse sätestanud määratlemata õigusmõiste abil („asjas tähtsust omav“), mille sisustamine ja rakendamine on antud haldusorgani pädevusse. Asjas tähtsust omavateks dokumentideks on eelkõige tõendid: menetlusosalise seletus, dokumentaalne tõend, asitõend, paikvaatlus, tunnistaja ütlus ning eksperdi arvamus. Selliste dokumentidena võib veel nimetada menetlustoimingute protokolle, teiste haldusorganite arvamusi, menetlusosaliste arvamusi ja vastuväiteid, avaldusi, taotlusi jne. Haldusmenetluses tähtsust omavaid dokumente on haldusorgan kohustatud seaduse § 19 lõike 1 järgi säilitama, luues vajadusel toimiku. Nimetatud kohustus võimaldab tagada ka dokumentidega tutvumise õiguse tegeliku realiseerimise.⁸⁴

Haldusmenetluse seaduse § 37 lõige 2 toob ära erandid, mille puhul dokumentidega tutvumise õigus on keelatud. Haldusorgan on kohustatud keelama toimiku, dokumendi või selle osaga tutvumise, kui selles sisalduvate andmete avaldamine on seadusega või selle alusel keelatud. Dokumentidega tutvumise õiguse piirangud on sätestatud näiteks isikuandmete kaitse seaduses, arhiiviseaduses, riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduses ning avaliku teabe seaduses (AvTS).⁸⁵

ATS ei anna seadusest tulenevat õigust piirata distsiplinaarasja toimikumaterjalile või tõendusteabele ligipääsu. Vaadelgem aga siinkohal hüpoteetilise toimikumaterjaliga tutvumise keeldumise alusena AvTS § 40 lg 2, mille kohaselt riiklikku ja teenistuslikku järelevalvet ning täitevvõimu üksikotsuste ettevalmistamist käsitlevate dokumentide suhtes kohaldatakse juurdepääsupiirangut kuni otsuse vastuvõtmiseni, kui ei ole muud alust teabele juurdepääsu piirata.⁸⁶ Selle sätte kohaselt saab distsiplinaarasja toimikumaterjalid asutusesiseseks kasutamiseks ehk AK-ks tunnistada kuni otsuse ehk karistava või mittekaristava otsuse tegemiseni. Samas see välistaks isegi võimaluse kokkuvõtte saamise järgselt toimikuga tutvuda, kuna karistamise otsus tehakse peale süüdistavalt arvamuse ja vastuväidete laekumist. Seega läheks antud sätte rakendamine vastuollu ametniku

⁸³ N. Parrest. Hea halduse põhimõte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. *Juridica*, 2006, nr.1, lk.24-33

⁸⁴ K. Merusk. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. *Juridica* 2001, lk. 519-528

⁸⁵ RT I 2000, 92, 597...RT I, 19.12.2012, 2.

⁸⁶ Eeldusel, et distsiplinaarmenetluse läbiviimist saab kategoriseerida üldse ühena kolmest toodud menetlusena.

ärakuulamisõigusega tervikuna, mistõttu saab see kohalduda üksnes asutuseväliste isikutele käimasoleva menetluse info väljaandmisest keeldumise alusena mitte menetluslausele isikule. Eelneva AvTS-s toodud piirangu aluse rakendamise võimaluse välistab ka ATS § 79 lg 3. Seega täna kehtiva regulatsiooni kohaselt on distsiplinaarmenetluses juba kahtlustatava staadiumis ametnikul õigus ja asutusel kohustus lubada ametnikul soovi korral tutvuda kogu distsiplinaarasjas olemasoleva toimikumaterjaliga.

Seega puudub distsiplinaarmenetluses võimalus menetluse tõendusteabe kui sellise kaitsmise eesmärgist lähtuvalt keeldumise alus. Taoline lähenemine ei lähe autori meelest kokku distsiplinaarmenetluses süü tuvastamiseks tõendite kogumise keskse tähenduse olemusega. Tõendusteabe kaitsmise vajaduse aspektist lähtudes ei erine distsiplinaarmenetlus vääртеomenetlusest,⁸⁷ kus tõendusteabega tutvumist on võimaldatud piirata kuni süüdistuse esitamiseni.

Autori hinnangul oleks ATS-s taolise piirangu kehtestamine siiski vajalik ja õigustatud. Ka distsiplinaarmenetluses kahtlustatava ametniku või tema esindaja poolt menetluse suvalises faasis toimikumaterjaliga ehk olemasoleva tõendusteabega tutvuda võimaldamine, võib takistada menetluses (rikkumata) tõendite kogumist ja seetõttu asja õiget läbiviimist, kuna eelinfo annab menetluslausele võimaluse luua olemasolevate tõenditega sobituvalt ennastõigustavaid uusi tõendeid, sh anda/muuta oma ütlusi (tekitades nt kõrvaldamata kahtluse olukordi juurde) või kahjustada haldusorgani poolt veel kogumata tõendite säilimist (nt ametiseisundist tulenev isiklik võimalus ligipääsuks või kolmanda isiku kaudu veel välja võtmata salvestustõenditele ja nende kustutamine/kahjustamine), samuti luua menetlusse endale sobilikke tõendeid, pidades silmas haldusorgani poolt juba kogutut, samuti teadmine, keda tunnistajatena on juba jõutud üle kuulata, kuidas oma ütlusi olemasoleva teadmise pinnalt valida või võimalik tunnistaja mõjutamine. Eelnev võimaldab menetluslausele isikul saada teadlikuks haldusorgani tõendamise võimekusest jms, mille mitteteadmisel poleks menetlust kahjustavad käike sooritada ja tõendeid kahjustada või neid kunstlikult luua.

Kui ainult kriminaalmenetlusega võrrelda, oleks sees olemuslik erinevus ja analoogiat poleks võimalik rakendada – kriminaalmenetlus jätkub alati kohtumenetluses, kus kohus vahetu ülekuulamise käigus hindab ütlust uuesti. Samas on seadusandja pidanud ka vääртеo raskusega rikkumise puhul võimalikuks taolist toimikuga tutvumise piiramist. Kohtuvälise menetleja poolt koostatav üldmenetluse protokoll on kindlasti sisult ja olemuselt samastatav

⁸⁷ VTMS (viide 69) § 19 lg 1 p 6 koostoimes § 69 lg 6.

distsiplinaarmenetluse kokkuvõttega – mõlema dokumendiga esitatakse rikkujale süüdistus, distsiiplinaarmenetluse kokkuvõttes on kohustus lisaks ka ära näidata tõendid, millele süüdistus baseerub. Väärteomenetluses tekib peale protokoll koostamist menetlusalusele isikule õigus tutvuda väärteoasjas kogutud materjali ehk toimikuga. Seega on seadusandja pidanud võimalikuks, et kuriteost leebema õigushüve rikkumise menetluses, kus ei jätku tõendite vahetu hindamine (nagu kuriteo puhul) kohtumenetluses, on lubatav, kui ettenähtud aja jooksul ehk protokoll koostamise ja väärteootsuse tegemise vahelisel ajal menetlusalune isik soovi korral tutvub materjalidega ning selles menetlusstaadiumis esitada vajadusel täiendavaid tõendeid, taotlusi ja anda uusi ütlusi.

Distsiplinaarmenetluse kokkuvõttega tutvumise järgselt on seadusandja näinud ametnikule ette vähemalt 5 tööpäeva kokkuvõtte kohta vastuväidete ja arvamuse avaldamiseks. Vaatamata täna ATS § 79 lg 3 kehtivale õigusele, ei näe autor tegelikult õiguslikku ja sisulist takistust, miks ei võiks siinkohal kasutada analoogiat väärteomenetlusega ning muuta toimikumaterjalidega tutvumise õigus sarnaselt väärteomenetlusele alates distsiiplinaarmenetluse kokkuvõtte kättesaamisest. Muutmist vajaks sellisel juhul ka kindlasti toimikuga tutvumiseks ajalise limiit, kuna ühest küljest sõltuvalt toimiku mahukusest ja asja keerukusest 5 tööpäeva (mis on arvamuse ja vastuväidete esitamise tähtajaks) ei pruugi olla piisav süüdistatava jaoks ning teisest küljest, et ettemääratud ajalimiit välistaks haldusorganist mittesõltuvatel asjaoludel distsiiplinaarvastutusele võtmise võimaluse minetuse (korduvad ja pikale venivad tutvumised võivad „ära süüa“ samaaegselt kulgeva karistuse määramise tähtaja).

Autor ei näe põhjust vahet tegemisele, miks ATS-st, kui distsiiplinaarvastutuse üldseadusest ei võiks tuleneda nt sama põhimõte, mis on kajastatud prokuratuuri seaduses, kus distsiiplinaarsüüteo toime pannud prokuröril on distsiiplinaarsüüdistuse materjalidega tutvumise õigus alles süüdistuse saamise/esitamise staadiumist alates.⁸⁸

Lisaks, Saksa distsiiplinaarseaduses sätestatuga sarnaselt⁸⁹ sisaldub ATS-s uuendust, mis kätkeb endas ametniku informatsiooni saamise õigust. ATS § 72 lg 3 kohaselt tuleb distsiiplinaarmenetluse algatamise käskkirjas välja tuua ametnikule esitatav kahtlustus ehk rikutava teenistuskohustuse aluseks oleva teo faktiliste asjaolude kirjeldus ja süüteo kvalifikatsioon.

⁸⁸ Vt § 38 lg 2. RT I 1998, 41, 625... RT I, 21.12.2012, 1.

⁸⁹ BDG (viide 44) 20 lg 1: Ametnikku tuleb distsiiplinaarmenetluse algatamisest viivitamatult teavitada, kuivõrd see on võimalik ilma asjaolude väljaselgitamist ohustamata. Seejuures tuleb talle avada, millist teenistusalast eksimust talle süüks pannakse. Ühtlasi tuleb talle teada anda, et tal on lubatud ütlusi anda suuliselt või kirjalikult või asja kohta mitte tunnistusi anda ning igal ajal volitatud isiku või nõuandja abi kasutada.

2 TÕENDITE HINDAMINE DISTSIPLINAARMENETLUSES

Kuna tõendite hindamine on oma olemuselt intuiitiivne protsess, mistõttu pole ka seaduse tasandil võimalik kehtestada erinevatele menetlusliikidele põhimõttelisi erinevusi sisaldavaid lähtekohtasid. Kõiki tõendeid peab hindama seadusest juhindudes igakülgset, täielikult ja objektiivselt ning nende kogumis ja vastastikuses seoses, otsustades oma siseveendumuse kohaselt, kas menetlusosalise esitatud väide on tõendatud või mitte,⁹⁰ ja arvestades, et haldus- ja süüteomenetluses ei ole ühelgi tõendil kohtu jaoks ette kindlaksmääratud jõudu.⁹¹ Eelnevast põhimõttest väljendub nn tõendite vaba hindamise põhimõte.⁹² Võttes arvesse, et ATS ega HMS haldusorganile distsiplinaarmenetluse läbiviimiseks taolisi kohustusi ei sätesta, tuleb ka haldusorganite tegevuses, sh distsiplinaarmenetluse läbiviimisel igal juhul arvestada⁹³ on kohane, et eeltoodud põhimõtetest lähtuvad ka haldusorganid.

2.1 Tõendite hindamise üldpõhimõtted

Riigikohus on mitmes lahendis märkinud, et kohtulahendis peab kohtu siseveendumuse kujunemine olema jälgitav.⁹⁴ Nõuet saab analoogiana rakendada ka distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte koostamisel. Hoolimata tõendite hindamise protsessi intuiitiivsest iseloomust tuleb siseveendumuse kujunemist kokkuvõttes kirjeldada, püüdes järelduse kujunemist selgitada loogiliste operatsioonide kaudu.

Tavaliselt ei kirjuta õigusaktid haldusorganile ette üksikasjalikku korda, kuidas ning millises järjekorras peab toimuma vajalike andmete kogumine, kuna HMS § 5 lg 1 sisalduvast menetluse vormivabaduse põhimõttest tulenevalt määratleb haldusorgan menetluse üksikasjad

⁹⁰ TsMS § 232 lg 1. RT I 2005, 26, 197... RT I, 13.03.2014,3; HKMS § 61 lg 1. RT I, 23.02.2011, 3... RT I, 23.12.2013, 2; KrMS (viide 69) § 61 lg 2.

⁹¹ HKMS § 61 lg 2 ja 3. RT I, 23.02.2011, 3... RT I, 23.12.2013, 2; KrMS § 61 lõige 1. Vt nt ka RKTko 3-2-1-59-06 või RKKKo 3-1-1-33-08, 3-1-1-112-09 p9

⁹² Järgnev ei kohaldu distsiplinaarmenetlusele, kuid kõrvalpõikena selgitus, et tõendite vaba hindamise ja tõendil kohtu jaoks ette kindlaks määratud jõu puudumise põhimõttest on tehtud erandeid – oma sisult on eranditeks nii piirangud tõendite lubatavusele kui ka näiteks tsiviilkohtumenetluse hagimenetluses lubatavad tõenduslikud kokkulepped, mis võivad mõnele tõendile anda kohtu jaoks ette kindlaks määratud tähenduse või piirata arvesse võetavate tõendite ringi. Vt A. Kangur (viide 26) lk 33-34.

⁹³ Kuigi teatud erandiga kriminaalmenetlusest, Eestis pretsedendiõigus ei ole, oleks rumal haldusorganitel kohtupraktikaga välja kujundatud seisukohtadega oma tegevustes mitte arvestada. Kohtu poolt õiguse sisustamise ja tõlgendamisest lähtumine tagab õigusliku ootuse aspektist lähtuvat etteennustava informatsiooni oma tegevuse õigsuses ja selle kehtima jäämise võimaluste osas.

⁹⁴ RKKKo 3-1-1-22-10 p 8.1-8.2

(sh tõendite kogumise viisi) reeglina kaalutlusõiguse alusel iseseisvalt,⁹⁵ v.a juhul kui seadus või määrus ei täpsusta üldakti tasemel tõendite kogumisega seonduvaid nõudeid. Seega korrektse ning ühtlase tõendite kogumise korra tagamiseks võib aga asutuse juht iseseisvalt kehtestada asutusesiseseid halduseeskirju ja tegevusjuhendeid ametnikele.⁹⁶

Haldusmenetluses kogutud tõendite tõendusväärtus ei ole põhimõtteliselt kvalitatiivselt erinev – ükski tõendiliik ei ole iseenesest usaldusväärsem kui teised. Kui kogutud tõendid on teineteisele vastukäivad, siis ei tohi haldusorgan eelistada üht omavahel vastukäivat tõendit meelevaldselt teisele. Valikute tegemine vastukäivate tõendite vahel peab olema ratsionaalselt põhjendatud ning nähtuma haldusakti motivatsioonist. Põhjendustena on vastuvõetavad näiteks viited senisele praktilisele kogemusele, mõistliku inimese tavapärasele käitumisele. Selleks, et mõnda asjaolu tõendatuks lugeda, ei pea olema see 100% kindel. Tõendi arvestatavaks ja oluliseks lugemiseks piisab, et vastupidine võimalus (s.o. tuvastatava asjaolu puudumine) on juhtumi asjaolusid mõistlikult kaaludes praktiliselt välistatud. Kui tõendite vasturääkivuse või puudulikkuse tõttu peaksid tekkima tõsised kahtlused planeeritava otsuse õiguspärasuses, siis tuleb haldusorganil kaaluda täiendavate tõendite kogumist. Osutub see aga võimatuks või ülemäära kulukaks võrreldes menetluse eesmärgi olulisusega, siis tuleb asutusel asjaolu mittetõendatuks lugeda ja langetada otsus sõltuvalt tõendamiskoormusest s.o sõltuvalt sellest, kas eeldatakse asjaolu või selle puudumist, kui vastupidine pole tõendatud. Reeglina peab haldusorgan jätma koormava haldusakti andmata, kui selle andmise alused ei ole tõendatud.⁹⁷

Näiteks ühe ja ainsa eriregulatsioonina on prokuröri distsiplinaarsüüteo puhul prokuröride distsiplinaarkomisjoni töökorras selgesõnaliselt sätestatud, et tõendite uurimisel ja hindamisel lähtutakse KrMS sätestatud põhimõtetest.⁹⁸ Põhjuseid, miks antud eriregulatsioon lähtub kriminaalõiguse protsessinormidest, pole vaja kaugelt otsida ning autor on töös läbivalt avaldanud ka oma seisukohta, et distsiplinaarmenetlus on süüteomenetlusele niivõrd sarnane menetlusliik, mistõttu võiks ja peakski see protsessireeglistiku poolest lähtuma KrMS normidest. Lisaks, millega selgitada antud olukorda, et osade ametnike suhtes läbiviidavate distsiplinaarmenetluste käigus tuleb tõendite kogumisel ja hindamisel lähtuda haldus(kohtu)menetluslikest sätetest ja põhimõtetest, kuid teiste osas kriminaalmenetluslikest,

⁹⁵ Näiteks on Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori poolt kinnitatud (töö autori poolt koostatud) „Distsiplinaarmenetluse läbiviimise juhend“, mis vaatamata politsei ja piirivalve seaduse eriseadusena teatud distsiplinaarvõimu sätteid kajastab, lähtub enamuses ATS toodud regulatsioonist. Vt töö Lisa 1.

⁹⁶ A. Aedmaa (viide 34) lk 174.

⁹⁷ Samas (viide 34), lk 175-176.

⁹⁸ Vt § 16. RTL 1998, 292, 1190... RT I, 23.03.2011, 3.

seda enam, et ka Riigikohus on osundanud, et distsiplinaarmenetluse näol on tegu süüteomenetlusele sarnase menetlusliigiga.

Täna distsiplinaarmenetluse läbiviimisel, sh tõendite kogumise ja hindamise regulatsioonis valitsev killustatus ning ebaselgus ei oma õigustust. Olukorda antud õigusmaastikul annab parandada, kui seadusandja kehtestaks üldseaduses ehk ATS-s selge protsessireeglistiku ning regulatsiooni dubleerimise vältimiseks viitaks *expressis verbis* teiste menetlusliikide samade normide järgimise vajalikkusele. Distsiplinaarõigusele kohalduv haldusõiguse protsessireeglistik ei ole üheselt arusaadav ja selge ka haldusorganitele ning see ei taga lisaks menetlusalusele isikule selgelt õigustatud ootust enda suhtes läbiviidava võimaliku represseeriva tagajärjega menetluse osas, kuna haldusõigus annab asutusele liiga suure vormi- ja otsustusvabaduse, mis võimaldab haldusorganile ka menetlusprotsessi kestel endal olevat voli pahatahtlikult kasutada.

2.2 Tõendi lubatavuse hindamine

Distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte sisu on määrav karistamisotsuse tegemiseks, sh selle vormistamiseks, kuna karistusotsuse kujundamiseks või rikkumistunnustele vastavale sündmusele hinnangu andmiseks on vajalik kogutud tõendeid kontsentreeritult ka käskkirjas analüüsida. Need kaks dokumenti ei saa ega tohi teineteisest sisuliste põhjenduste ja kaalutluste osas erineda, kuna menetlusalusel isikul on õigustatud ootus distsiplinaarmenetluse kokkuvõttes tuvastatud asjaolude käsitlemise lõplikkusele, v.a kui ta ise uusi asjaolusid ei too välja vastuväites. Riigikohus on selgitanud, et põhjendamise nõuded ei ole täidetud, kui haldusorgan või kohus viitab vaid üldsõnaliselt „distsiplinaarsüüteo toimepanemist kinnitavad asjas kogutud tõendid“, ega selgita konkreetselt, milline tõend millist asjaolu kinnitab.⁹⁹ Milline tõend, millist osa etteheidetavast rikkumisest kinnitab või välistab, mängib olulist rolli kogutud või saadud tõendi lubatavuse aspekt.

Tõendi lubatavus on õiguslik kategooria, mis tähistab seda, kas konkreetset teavet üldse tohib tõendamiseks kasutada. Tõendi lubatavus või lubamatus võib tuleneda kohtupraktikast, aga on sageli reguleeritud ka seadustes, näiteks konkreetsete tõendiliikide loendite kaudu. Lubatavuse piirangud lähtuvad erisugustest eesmärkidest.¹⁰⁰

Tõendi lubatavuse esmaseks eelduseks on tõendi asjakohasus. Tõend on asjakohane, kui selle abil saab suurema tõenäosusega möönda mõne asja lahendamisel tähtsust omava fakti

⁹⁹ Vt nt RKHKo 3-3-76-12, p 18.

¹⁰⁰ RKKKo 3-1-1-63-08

olemasolu või puudumist. Eelnevast tuleneb, et haldusorgan võib asjakohase tõendi ka kogumata jätta või menetlusalusele tagastada, kui konkreetne asjaolu on teiste tõenditega juba piisavalt tõendatud. Tõend ei ole lubatav, kui seadus keelab selle kasutamise konkreetsetes menetluses (sh kui pole nõutavas menetlusvormis). Tõend ei tohiks olla lubatav, kui see on saadud seaduse nõuete olulise rikkumisega (nt kuriteoga või põhiõiguste rikkumisega – lubamatu jälitustegevus, samuti nt kontrollimata mõõteseadmega saadud tulemused). Riigikohus on rõhutanud, et tõend peab olema saadud ka menetlustähtaja kestel. Kui aga siiski menetlustähtaja väliselt esitatud ja selline tõend on oluline ning objektiivselt on selle arvestamine veel võimalik, ei saa uurimispõhimõttest tulenevalt tõendit siiski kõrvale jätta.¹⁰¹

Kui see on olemas, on tõendi kogumisel oluline järgida kehtestatud korda. Nt pole ebaseadusliku jälitustegevusega kogutud tõend lubatav, isegi kui see on informatiivselt oluline). Seega juhul, kui menetluslik minetus tõendi kogumisel tegelikult saadud tõendusliku teabe usaldusväärsust ei mõjuta, ja isegi hoolimata sellest, et teave võib olla väga kaalukas, ei ole selline tõend lubatav. Eelneva näite puhul on tegemist õiguspoliitiliseks kaalutlusega. Mida sellise jäiga käsitlusega silmas peetakse, on vajadus vältida kodanike privaatsuse rikkumist olukorras, kus see seaduse kohaselt lubatud ei oleks. Kui menetleja kasutaks siin n.ö libisevat skaalat, oleks jälitustegevuse läbiviimiseks kiusatus märksa suurem, kuivõrd eksisteeriks võimalus, et rikkumisega saadud teave võetaks siiski menetluses tõendina vastu.¹⁰²

Ka muude tõendite kogumisel aset leidnud menetlusnormide oluline rikkumine võib muuta tõendi lubamatuks õiguspoliitilistel kaalutlustel (st kohus soovib tõendit lubamatuks tunnistades mõjutada menetlusnorme rikkunud poolt tõendite kogumisel menetlusrikkumistest hoiduma – kui rikkumine muudab teabe kõlbmatuks, ei ole ju rikkumise toimepanek enam otstarbekas). Samuti võib seaduses olla tõend lubamatuks kuulutatud juhul, kui konkreetsete omadustega tõend on *a priori* ebausaldusväärne (nt KrMS § 66 lg 2¹ kohaselt ei ole üldiselt lubatavaks tõendiks tunnistaja ütlused nende asjaolude kohta, milles tunnistaja on saanud teadlikuks teise isiku vahendusel, kuna ütlused pole kontrollitavad).¹⁰³ Tõend võib lubamatu olla ka seetõttu, et tõendi saamisel aset leidnud menetluslik minetus muudab tõendi ebausaldusväärseks. Tõendi lubamatuse üheks aluseks on nimetatud ka tõendi asjakohatust, ent see ei ole niivõrd keeld tõendit arvestada, kuivõrd õigustus tõendit mitte vastu võtta.

¹⁰¹ RKHKo 3-3-1-84-09, p 25 ja TlnRKO 3-09-494/32, TlnRKO 3-09-238/29, TlnRKO 3-02-18/28.

¹⁰² A. Kangur (viide 26) lk 34.

¹⁰³ RKKKo 3-1-1-31-11.

Tõendil, mis on asjakohatu, ei ole tähtsate asjaolude väljaselgitamisele mingit mõju ning seega tema lubatavus või lubamatus ei kuulu käesolevasse arutellusse.

Ehkki tõendi lubatavuse küsimused oleks aus lahendada juba menetluse käigus ja selliselt, et tõendi „kaotanud“ poolel oleks võimalus esitada sama asjaolu kohta muid tõendeid, on teoreetiliselt ka võimalik, et tõendi lubamatus saab menetleja selgeks alles kokkuvõtte kirjutamise ajal. Sellisel juhul tuleb menetlejal kokkuvõttes põhjendada, miks ta leiab, et tõend on lubamatu. Lubamatule tõendile ei saa menetleja omistada mingit tähendust tõendamisele kuuluvate asjaolude tuvastamise seisukohalt – kokkuvõttes peab selgesti nähtuma, et menetleja neid tõendeid üldse ei hinda ja neile ei tugine (et aga tõendite hindamine on psühholoogiline protsess, peaks menetleja ka menetluses realselt püüdma end lubamatute tõendite eest hoida).¹⁰⁴

2.3 Tõendi usaldusväärsuse hindamine

Millistel juhtudel võib pidada asjaolusid piisavalt veenvalt tõendatuks, sõltub kogutud tõendite usaldusväärsusest. Milliseid tõendeid aga hinnata usaldusväärsteks ja milliseid mitte ning milliseid tõendeid eelistada tõendite vastuolu korral, on haldusorgani otsustada.¹⁰⁵

Sageli aetakse usaldusväärsus segi tõendi kaaluga või käsitletakse neid kaht kriteeriumi koos ja sama nime all. Niisugune üldistamine on aga eksitav. Tõendi usaldusväärsus puudutab tõendiallika võimet tõendusteavet korrektselt salvestada ja edasi anda ning on objektiivselt asjaoludega põhjendatav. Tõendi kaal on aga määr, mille võrra konkreetne tõend menetleja siseveendumust üht või teist pidi mõjutab ning on suuresti subjektiivne. Need kaks on omavahel seotud, kuid segamini ajada neid ei tohiks, kuivõrd kaalu ja usaldusväärsuse toime tõendite hindamise protsessis on erinev.¹⁰⁶

Iga tõend toimib ratsionaal-loogilise järeldusprotsessi jaoks läbi kolme komponendi: teabe vastuvõtmine, teabe salvestamine ja teabe edasiandmine. Ka tõendi usaldusväärsust tuleb vaadelda kõigi kolme komponendi lõikes. Tõendi usaldusväärsust mõjutavad tegurid on iga tõendiliigi puhul spetsiifilised, kuivõrd küsimus infokadudest ja moonutustest püstitub iga tõendiliigi puhul omamoodi. Nt asitõendi usaldusväärsust mõjutab esmajoones see, kuidas on

¹⁰⁴ A. Kangur (viide 26) lk 35-36.

¹⁰⁵ R. Annus (viide 43) lk 503.

¹⁰⁶ A. Kangur (viide 26) lk 57.

tagatud asitõendi säilimine samas seisundis, nagu ta oli sündmuse ajal.¹⁰⁷ Tunnistaja ütluste usaldusväärsuse hindamisel on aga tähtis näiteks see, kas tunnistaja silmanägemine on korras ja kui kaua on möödas sündmusest, mille kohta tunnistaja ütlusi peab andma. Tõendi usaldusväärsuse küsimus kerkib alles siis, kui kohus on leidnud, et tegemist on asjakohase ja lubatava tõendiga. Kui kohus leiab, et on võimalik, et tõendiallikas ei saanud teavet adekvaatselt vastu võtta, ei ole suuteline teavet adekvaatselt salvestama või moonutusteta edasi andma, ei ole tegemist usaldusväärse tõendiga. Sealjuures ei pea kohus olema usaldusväärsuse eitamiseks täielikult veendunud, et moonutused teabe liikumises ka esinevad – usaldusväärsusest ei saa juba rääkida olukorras, kus selliste moonutuste ja kadude esinemine on asjaolusid arvesse võttes võimalik.

Tuleb eristada tõendiallika üldist ebausaldusväärsust ning konkreetse tõendi ebausaldusväärsust. Esimesel juhul on tõendiallika ebausaldusväärsus süsteemne ja pidev puudus, teisel juhul on tõendi ebausaldusväärsus tingitud konkreetse tõendi kujunemise asjaoludest. Nt võib varem mitmel korral kelmuse ja valeütluse andmise eest karistatud isik teises menetluses tunnistajana tõtt rääkida, kuna tal valetamiseks puudub põhjus (samas, kui isikul esineb valetamist põhjustav psühhopaatoloogia, ei saa temast usaldusväärset tõendit lähtuda). Tõendi usaldusväärsust tuleb hinnata konkreetse tõendi kujunemise kontekstis. Tõendi usaldusväärsus ei sõltu sellest, kas tõend muude asjas olevate tõenditega harmoneerub – see on kaalu küsimus. See, et mitme isiku ütlused omavahel haakuvad, on küll aluseks sellele, et menetleja teeb ka ütlustele vastava järelduse tõendatava asjaolu osas, kuid ei anna kuigivõrd kinnitust neist ühegi tõendi usaldusväärsusele. On üldse kaheldav, kas tõendi usaldusväärseks pidamist tuleb põhjendada olukorras, kus tõendi ebausaldusväärsuse kohta keegi mingeid väiteid esitanud ei ole. Menetleja võib lihtsalt kokkuvõttes märkida, et tal puudub alus kahelda tunnistaja ütluste usaldusväärsuses, või kirjutada, et tugineb mingi asjaolu tuvastamisel konkreetsete isikute ütlustele, mis langevad kokku muude tõenditega. Tõendite hindamisel tuleb neid omavahel kõrvutada, kuna tõendi kooskõla on üks peamisi tõendi kaalu mõjutavaid tegureid. Kuid tõendite kokkukõlamise järgi ei saa otsustada tõendite usaldusväärsuse üle. Kui tõend on ebausaldusväärne, ei pruugi menetleja seda arvestada. Ebausaldusväärsel tõendil üksi ei saa olla mingit kaalu ning see ei saa olla menetlejale asjaolude tõendatuks lugemise aluseks.

¹⁰⁷ Nt vt TlnRnko 1-09-13864 - sõiduki läbiotsimine teostati 4h pärast kinnipidamist, mitte vahetult, mistõttu läbiotsimise protokoll ei peetud usaldusväärseks tõendiks; lisaks on oluline, kuidas on asitõendisse talletunud infot esitatud selle koostaja poolt.

Menetlusseadustikud on konkreetsete tõendiliikide lõikes ette näinud kindlad vormi- ja esitusnõuded, millele esitav tõend peab vastama. Üheks niisuguseks nõuete kehtestamise eesmärgiks on ka vähendada tõendi usaldusväärsust negatiivselt mõjutavaid tegureid ning anda menetlejale ette juhis usaldusväärsuse hindamiseks.¹⁰⁸ Olukorras, kus seadusandja arvates normide ja nõuete kehtestamise kaudu tõendi usaldusväärsust tagada ei saa, võib olla ka just usaldusväärsuse puudumise tõttu konkreetne tõendi vorm lubamatuks kuulutatud. Seetõttu ei ole tavaliselt lubatud ka tõendi esitamine vormis, mis ei vasta tõendi olemusele (nt tunnistaja kirjaliku seletuse asemel menetleja poolt tunnistajaga telefonikõne pinnalt koostatud õiend ei ole käsitletav tõendina, ammugi ei võimalda see tunnistaja usaldusväärsust kontrollida). Ükski tõendiliik ei ole vaba ohust, et informatsioon tõendatava sündmuse ja menetleja vahel vahendades muist infot ära kaob või moondub.¹⁰⁹ Veelgi enam: sageli avaldatud arvamus, et dokumentaalne tõend on tõendiliigina usaldusväärsem kui nt tunnistaja ütlus, ei pea alati paika. Dokumentaalse tõendi puhul ei ole tõesti ohtu, et „paber poole ära unustaks“ või käsu peale valetaks, kuid dokumendid ei teki iseenesest ega automaatselt (väikeste mööndustega ehk mingite aparaatide poolt genereeritavad dokumendid välja arvatud, kui aparaadi töökindlus on kindlaks tehtud). Dokumente koostavad inimesed, kelle usaldusväärsust mõjutavad tegurid mõjutavad seetõttu ka dokumendi usaldusväärsust – tõendusteabe vastuvõtmise ja osalt ka salvestamise faasis sõltub dokumendi usaldusväärsus otseselt dokumendi koostaja usaldusväärsusest. Salvestatud teabe edastamisel on dokumendi usaldusväärsus inimese omast suurem. Dokument ei saa aga olla targem, kui tema koostaja.¹¹⁰

Vaatamata sellele, et erinevalt kohtumenetlusest ei saa distsiplinaarmenetluses tunnistajaid hoiatada alusetult ütluste andmisest keeldumisele või teadvalt valeütluste andmisele võimalikult järgneva kriminaalvastutusega¹¹¹, ei tähenda see iseenesest, et tunnistajate ütlused oleksid juba eelduslikult ebausaldusväärsed. Tõendi usaldusväärsuse aspektist võivad distsiplinaarmenetluse praktikas probleemseks kujuneda väljastpoolt asutust tunnistaja ehk isikud, kes ei ole asutusega töö- või teenistussuhtes ütlused haldusorganile.¹¹²

¹⁰⁸ Täna distsiplinaarmenetluse jaoks kasinad juhised (nt kirjalik ja protokollitud – kuidas, mis tingimused dokumendi vormile ja sisule jne?), haldusmenetlus otsustusvabaduse põhimõttega on menetlusosalise, kuid kohtuvaidluse korral ka haldusorgani jaoks tulemuste osas suures osas ennustamatu ega taga ühtlast menetluspõhimõtete väljakujunemist. Reeglite puudumise tõttu on haldusorganid toimetamas oma parema äranägemise ja arusaamise kohaselt, saades tihtilugu kohtuotsuse kaudu teadlikuks, kuidas olnuks õige toimida.

¹⁰⁹ Tõendi usaldusväärsust mõjutavad tegurid tõendiliikide kaupa on esitatud töö lisas 2 (tabel).

¹¹⁰ A. Kangur (viide 26) lk 36-41.

¹¹¹ KarS (viide 24) §§ 318 ja 320.

¹¹² Täpsemalt vt distsiplinaarmenetluses tunnistaja, sh asutuse välise isiku tunnistajana ülekuulamise kohta 3.ptk alapunktist 3.1.2

2.4 Tõendi lõppväärtuse ehk kaalukuse hindamine

Tõendi kaal on vastandina usaldusväärsusele täiesti subjektiivne kriteerium (ehkki – võimalik on ilmselt välja tuua tegureid, mis tõendi kaalu enamiku inimeste jaoks suurendavad või vähendavad). Kui usaldusväärsust, eriti selle kaotust on võimalik põhjendada konkreetsete asjaoludega, siis tõendi kaal on määr, mille võrra konkreetne tõend muudab menetleja siseveendumust, ning see on mitte ainult subjektiivne, vaid paljudel juhtudel ka sõnastamatu. Ka usaldusväärsuse testi läbinud tõend võib osutuda menetleja jaoks vähekaalukaks.¹¹³

Tõendi kaal on tihedalt seotud elulise usutavusega – küsimusega sellest, kas tõendist tulenev informatsioon on kooskõlas menetleja enda elutarkusega ja teadmistega sellest, mis maailmas toimub ja kuidas asjad käivad. Eluline usutavus lisab tõendile kaalu, selle puudumine võib aga muuta ka objektiivselt usaldusväärse tõendi menetlejas jaoks kaalutuks.¹¹⁴

Tõendite hindamine kitsamas tähenduses ongi tõendite kaalumine. Tõend on seda kaalukam, mida lähemal oma tekkelt on see tõendatavale asjaolule. Nii on otsesed ja esmased tõendid kaalukamad kui tuletatud (eeldades, et need on üldse lubatavad) ja kaudsed tõendid. Tõendite omavaheline haakumine (riimumine ja kokkukõlamine) on samuti tõendi kaalu küsimus – tõendite kogumi kaal on tõenäoliselt suurem, kui kõikide kogumisse kuuluvate üksikute tõendite kaalude summa. Ebausaldusväärsel tõendil ei saa küll konkreetse asjaolu tõendamiseks üksinda esitatuna olla mingit kaalu, ent teiste tõenditega kokku kõlades võib ta siiski mingit kaalu omandada – üks on juhus, kaks on kokkusattumus, kolm on juba muster.

Isikulise tõendiallika isiklik huvitatus menetluse tulemustest on samuti kaalu mõjutav tegur – pelk sugulus tunnistajaga, naabrimehega vaenujalal olemine või süüdistatavaks olemine ei tähenda iseenesest, et tõendiallika võime informatsiooni vastu võtta, talletada või edasi anda oleks häiritud (ja seega usaldusväärsus madalam) – isiku meelelise taju võimekus ei sõltu tema menetlusseisundist. Seetõttu ei ole ka õige, kui näiteks menetleja jätaaks süüdistatava ütlused automaatselt kõrvale pelgalt seetõttu, et tegemist on süüdistatavaga. Küll aga on asjast mittehuvitatud erapooletu isiku ütlused selgesti suurema kaaluga kui süüdistatava enda ütlused.¹¹⁵

¹¹³ A. Kangur (viide 26) lk 41.

¹¹⁴ Elulise usutavuse kohta vt RKKKo 3-1-1-74-05, on usaldusväärsuse hindamise üheks kriteeriumiks ühes tõendi ja ülejäänud tõendibaasi omavahelise haakuvusega. Viimased kaks aga pole seotud usaldusväärsuse hindamisega.

¹¹⁵ A. Kangur (viide 26) lk 42. A. Kanguri meelest on nt kummastav, et TsMS poolte seletuse tõendina kasutamise lubatavus kohtus on vaid äärmise hädavajaduse korral – tema meelest on tegu põhjendamatu piirangute seadmisega, kuna kohus saab isikute huvitatust arvestada tõendi kaalu juures.

Tõendi kaal võib sõltuda ka tõendi liigist. Nii on kohati avaldatud seisukohta, et dokumentaalsed tõendid on kui just mitte *a priori* usaldusväärsemad, siis vähemalt kaalukamad kui isikulised tõendid. Samuti on hästi teada väljend, mille kohaselt pilt räägib tuhat sõna, ning nii võetakse fotosid mõnikord pea puhta kullana. Nagu usaldusväärsuse puhul, nii ka kaalu määratlemisel tuleb silmas pidada, et ei salvestised ega kirjalikud dokumendid ei teki iseenesest – nende tekitajaks on inimene. Kui kirjalik dokument tekitati menetlust silmas pidades, võiks see asjaolu kirjaliku dokumendi kaalu ilmselt kahandada ning muuta isegi samasisulisest tunnistaja ütlustest väiksemaks – tunnistaja saab menetleja juurde kutsuda ning teda nii tõendi usaldusväärsust kui kaalu mõjutavate tegurite kohta vahetult küsitleda, kuid dokumendi puhul seda võimalust ei ole. Samas, kui dokument on koostatud ilmselt menetluse perspektiivi arvestamata ja mingil muul eesmärgil, võib selle tõendi kaal olla märgatavalt suurem.¹¹⁶

Tõendi usaldusväärsust ja kaalu võib mõjutada sama tegur. Nt on samal sündmusel kaks pealtnägijat tunnistajat, kellest üks nägi sündmust kaugemalt, teine aga lähemalt. Tunnistaja ütlused lahknevad. Kui sündmust kaugemalt näinud tunnistaja asus sedavõrd kaugel, et menetleja arvates ei olnud võimalik selle distantse pealt sündmuse adekvaatselt tajuda, oleks tunnistaja ütlused ebausaldusväärsed – defekt oleks teabe vastuvõtmises. Samas võib aga juhtuda, et kummagi tunnistaja ütlusi ei ole alust ebausaldusväärseks lugeda. Selles olukorras on muude faktorite puudumisel väga tõenäoline, et menetleja omistab suurema kaalu selle tunnistaja ütlustele, kes sündmust lähemalt jälgis. Tõendite kaalumise on määr, milles üks või teine tõend menetlejat mõjutab, ning põhjust, miks konkreetse tõendi mõju on just selline, ei ole alati kerge sõnadesse panna. Mõnel puhul võib aga sõnastatud põhjus, ehkki üldiselt aktsepteeritud ja arusaadav, olla tegelikult ebaratsionaalne ja alusetu heuristika, mis lihtsalt teadmistes oleva lünga eelarvamusega täidab.¹¹⁷

Menetluse objektiivsus väljendub selles, et menetleja ei tohi väljaselgitatud asjaolusid tõlgendada meelevaldselt haldusorganile või endale kasulikus suunas – teisalt aga ei tulene siit ka menetleja kohustust tõlgendada neid asjaolusid ühtse reeglina menetlusosalise kasuks. Tehtav otsus peab tulema erapooletu ning vastama kehtivale õigusele. Menetleja peab tõendeid hindama ise ning ei tohi tugineda menetlusosalise ja eksperdi arvamusele pimesi ning kriitikavabalt.¹¹⁸

¹¹⁶ Samas (viide 26) lk 43

¹¹⁷ Samas (viide 26) lk 43

¹¹⁸ RKHKo 3-3-1-42-03.

Võrreldes karistusõigusega ei ole distsiplinaarmenetluse tõendamisstandardid sama kõrged, kuid Riigikohus on asunud seisukohale, et ka distsiplinaarmenetlusele laienevad kõrgendatud nõuded tõendite kogumisel ja asjaolude väljaselgitamisel. Haldusorgan peab põhjendama, kuidas ta on tõendite alusel jõudnud oluliste asjaolude, st süütegude toimepanemise tuvastamiseni ning miks ta eelistab üht tõendit teisele.¹¹⁹ Distsiplinaarvõimu teostajal on süüteo (vääriteo või kuriteo) menetlejaga võrreldes ulatuslikum kaalutlusruum asjaolude hindamisel vaatamata sellele, et teenistusest vabastamine võib või ametniku jaoks olla raskemgi tagajärg kui vääriteo eest määratav rahaträhv. Siiski peab ka distsiplinaarvõimu teostaja poolt distsiplinaarsüüteo subjektiivsele küljele antav hinnang tuginema tõenditele, mitte pelgalt kahtlusele.¹²⁰ Eelneva käsitluse põhjal on võimalik lisaks järeldada, et distsiplinaarmenetluse läbiviija peab kokkuvõtte koostamisel kirjeldama, miks ja mil määral üks või teine tõend on aktsepteeritav, mida sellega täpselt tõendatakse, läbi mille on võimalik lugejal järeldada kuidas ja mis põhjustel kokkuvõtte koostaja siseveendumus on tekkinud.

On tõsi, et tõendite kaalumine on distsiplinaarmenetluse kokkuvõttes üks raskemini kirjeldatavamaid osi. Sõltuvalt menetleja kvalifikatsioonist ja õigusalasest professionaalsusest, sõltub ka menetluskokkuvõtte kvaliteet ning sellest nähtuv tõendite hindamise, kaalumise ja asjaolude tõendatuks tunnistamise analüüsiv kirjeldusoskus, kui see kokkuvõttest üldse nähtub.

Tulenevalt ATS § 73 lg 6 p-st 5, tuleb menetlejal süüdistavas kokkuvõttes teha ka põhistatud ettepanek karistamise, sealhulgas karistuse liigi kohta või karistamata jätmise kohta. Menetlusökoonoomikast lähtudes on loogiline arvata või järeldada, et haldusorgan isiku menetluskokkuvõtte koostaja ning karistamisõigust omava isiku nimel karistamisotsuse formuleerijaks saab suure tõenäosusega olema üks ja sama isik – menetleja. Distsiplinaarmenetluses omab seega erilist tähtsust just distsiplinaarmenetleja roll, kelle isikuomadused peavad vastama uurijale (oskama menetlusprotsessi läbi viia nii meetoodiliselt kui ka taktikaliselt, sh asjas tähtsust omavaid tõendeid igakülgsest koguda) ning eneseväljendusoskuslikult kohtunikule – faktiliste asjaolude, seletus(t)e, tunnistaja(te) ütlus(t)e ning asjas kogutud tõendeid kogumise ja vastastikulises seoses koos asjaomase õigusliku regulatsiooniga hinnates tegema süüdi- või õigeks mõistva põhistatud järeldust sisaldava dokumendi – distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte. Süüdistava kokkuvõtte pinnalt peab karistusotsuse tegijale nähtuma süüteo tuvastamise aluseks olevate tõendite hindamise ja

¹¹⁹ RKHKo nr 3-3-1-76-12, p 17.

¹²⁰ TlnRKo, 3-09-2021, p 12.

kaalumise protsessi kirjeldus, kuna ka karistuse käskkiri peab sisaldama analüüsivat kirjeldust, millistele peamistele faktilistele ja õiguslikele asjaoludele tuginedes ametnikku on otsustatud ja just nähtuval viisil karistada.

3 TÕENDITE LIIGID DISTSIPLINAARMENETLUSES

Nii nagu süüteomenetluses, saab ka distsiplinaarmenetluses tõendamisesemesse¹²¹ kuuluvate asjaolude tuvastamine toimuda üksnes spetsiifiliste vahendite ehk tõendite abil.

HMS § 38 lg 1 kohaselt on menetlejal õigus nõuda distsiplinaarmenetluse käigus menetlusosalistelt, tunnistajatelt ning muudelt isikutelt nende käsutuses olevate tõendite ja andmete esitamist, mille alusel menetleja teeb kindlaks asja lahendamiseks olulised asjaolud. HMS toodud jaotuse kohaselt on tõenditeks menetlusosalise seletus, tunnistaja ütlus, eksperdi arvamus, dokumentaalne tõend, asitõend, paikvaatlus. Tõenditena kasutatavate fotode, salvestiste, katsete, mõõtmiste tegemine jms peavad olema protokollitud vastavalt HMS §-le 18, s.o fikseeritud vastavate tõendite loomise või kogumise aeg ja koht, osaliste nimed, menetlustoimingu sisu või tulemused. Näiteks aga on Saksa distsiplinaarseaduse kohaselt lubatud sarnaselt Eesti süüteomenetlusele teostada distsiplinaarmenetluses kohtu loal ka võetust ja läbiotsimist ning antud toimingud tuleb sooritada vastavalt Saksamaa kriminaalmenetluse seadusele (Strafprozessordnung – StPO).¹²²

Tõendi allikast lähtuvalt võib ka distsiplinaarmenetluses eristada isikulisi (ütlused) ja esemelisi (asitõend, dokumendid, uurimistoimingu protokollid, foto, audio- või videosalvestus vm andmesalvestus) tõendeid. Eksperdiarvamuse ja jälitustoimingu protokoll¹²³ puhul antud liigitus ei kohaldu, kuna alust on rääkida nn kaksikallikast (isiku poolt teostatud/loodud oma tegevuse kaudu ja sama isiku poolt talletatud dokumenti).

ATS distsiplinaarvõimu rakendamise sätetest nähtub põgusalt ainult kahe tõendiliigi käsitus – menetlusaluse ja haldusorgani teise töötaja või ametniku ehk tunnistaja seletuse võtmise osaline regulatsioon.¹²⁴ Vormiliselt peab seletus olema kirjalik ja kirjalikku taasesitamist võimaldav, kuid täpsemaid sisunõudeid menetlusaluse ametniku või tunnistaja seletusele või selle kogumise viisile ei sätestata. Seega tuleb vastavalt ATS § 4 tehtava viite kohaselt lähtuda selles osas ja ka teiste tõendite kogumisel HMS toodud regulatsioonist.

Kes on distsiplinaarasjas käsitletav tunnistajana ja menetlusosalisena on ATS ja HMS sätete kohaselt esmapilgul segadusi või vastuolulisust tekitav. ATS menetlusosalise mõistet ei

¹²¹ Distsiplinaarmenetluse tõendamiseseme kohta vt täpsemalt töö 1. ptk alapeatükk 1.1.

¹²² BDG (viide 44) § 27.

¹²³ Distsiplinaarmenetluses ei ole lubatud jälitustoiminguid teostada, kuid taoline dokument tõendina võib olla teisest menetlusliigist üle võetud. Tõendite ülevõtmise kohta vt täpsemalt 3. ptk alapunktist 3.5.

¹²⁴ ATS-s puudub säte, mis defineeriks sarnaselt HMS-le, VTMS-le või KrMS-le asjas menetlusosalise mõiste.

defineeri, küll aga teeb seda HMS, mille § 11 kohaselt distsiplinaarmenetlusse sobitult tuleb mõista isikut, kellele haldusakt või toiming on suunatud või muid isikuid ja organeid, kelle huve haldusakt võib puudutada.¹²⁵

Kuna ATS ei kehtesta distsiplinaarasjas lubatavaid tõendiliike, leiabki distsiplinaarmenetluses kasutatavatest tõendiliikide käsitlemine alljärgnevalt HMS-s kehtestatud liigenduse kohaselt.

3.1 Ütlus ja seletus distsiplinaarasjas

HMS § 17 kohaselt on haldusorganil õigus kutsuda isik välja menetlusosalise, tunnistaja, eksperdi või tõlgina. ATS ei reguleeri kutse edastamist nimetatud isikutele, mistõttu tuleb lähtuda HMS sätetest. Distsiplinaarmenetluse kontekstis tekitab aga probleeme kutse kättetoimetamise regulatsiooni säte osas, mis kohustab haldusorganit näitama, mis on ilmutata jäämise tagajärjed. Distsiplinaarmenetluses ei eksisteerigi tegelikult ilmutata jätmise tagajärge ei menetlusalusele ega tunnistajale. Juhul, kui menetlusosaline pole menetluse ajaks teenistusest kõrvaldatud ja haldusorgani töötajast või ametnikust tunnistaja puhul ilmselt mitteilmumisi praktikas eriti ei kohta, kuna moraalne hukkamõist juhtide või kolleegide poolt on rikkumist ennetav eelarvamus, mõnel juhul ilmselt ka reaalsus. Asutusevälisele tunnistajale on võimalik n.ö südamele panna asjaolu, et ilma tema ütluseta on menetluse läbiviimine raskendatud, kuid tegemist on üksnes moraalse kohustusega, mille rakendumine sõltub konkreetse inimese tahtest ja motiividest.

Seega on vastuseta, puudub ka kohtupraktika, kas asutusel on õigus käsitleda nii menetlusaluse ametniku kui ka asutuse töötajast/ametnikust tunnistaja osas HMS alusel edastatud kutse alusel menetlustoimingule ilmutata jätmist kui teenistuskohustuse rikkumist ehk iseseisva distsiplinaarsüüteona. Arvestades asjaolu, et rikkumise lahendamine on haldusorgani sisekliima ja töörahu tagamise ning säilimise huvides, mida ilma teatava distsipliini kehtestamise pole võimalik tagada, leiab autor leiab, et nii menetlusalusele kui ka tunnistajast ametnikule peaks olema taoline menetlusest kõrvalhoidmine rikutava teenistuskohustusena ja seega ka iseseisva distsiplinaarsüüteona. Asutuse välise tunnistaja jaoks on igal juhul tegemist mittetäieliku kohustusega, mille täitmata jätmist ei ole võimalik tagada, kuna puuduvad seadusest tulenevad sunnivahendid.

¹²⁵ Nt tekitab probleeme olukord, kui esialgselt ametnikule esitatud kahtlustus distsiplinaarmenetluses kinnitust ei leia, ei näe ATS ette ametniku rehabiliteerimise vormi, st kas kahtlustatav tuleks kuidagi n.ö õigeks tagasi mõista haldusorgani siseselt. ATS ei sätesta otse ega anna ei loogilise tõlgenduse kaudu võimalust tuletada, kuidas tuleb sellisel juhul toimida. Kas selleks tuleb anda välja omaette haldusakt või piisab menetluskokkuvõttes süü kinnitust mitteleidmise sedastamine? Need on ühed paljudest reguleerimata protsessidest distsiplinaarõiguses.

Kas isikut (tunnistaja, menetlusalune, ekspert, tõlk), kes nt lepib küll menetlejaga kokku ilmutamise tunnistuse andmiseks, jätab kokkulepitud ajal kohale tulemata, saab sarnaselt väärteo- või kriminaalmenetlusele kuidagi mõjutada, rakendada mingit sunnivahendit? Tänapäevase ATS ja HMS regulatsiooni kohaselt mitte, haldus- ja tsiviilkohtumenetluse võimalusi ei ole distsiplinaarmenetluses võimalik rakendada. Disttsiplinaarmenetluse kui süü küsimust uuriva ja tuvastava menetluse kontekstis võivad taolised tagatiseta kohustused osutuda menetlust takistavateks asjaoludeks – pahatahtlikul menetlusosalusel või tunnistajal on võimalik mitteilmumiste ja aina uute kokkusaamiste aegade määramisega menetlust teadlikult venitada.

”Tunnistama” tähendab ütlusi andma.¹²⁶ Ütlusteks on ülekuulamisel ülekuulatava poolt räägitud (või omakäeliselt kirjutatud) jutt ja tema vastused ülekuulaja küsimustele.¹²⁷ Lisaks ülekuulamisele võidakse kohtueelses süüteomenetluses anda ütlusi ka vastastamise, äratundmiseks esitamise või ütluste olustikuga seostamise raames.¹²⁸ Viimatinimetatud menetlustoiminguid ja nende pinnalt saadavaid tõendeid haldusmenetlus ei tunne, kuid kui tõend on asjakohane ja lubatav, on need võimalik ka disttsiplinaarmenetlusse üle võtta.¹²⁹ Ütlusteks peaks kriminaalmenetluses lugema ka muude menetlustoimingute käigus öeldut.¹³⁰ Seega tuleb ütluste all silmas pidada lihtsalt võttes ka väiteid, mida isik on esitanud riigile (avalikule võimule ja ennekõike menetluse läbiviijale) seoses sündmuse tõendamise või seoses riigi poolt mõne muu menetluse läbiviimisega.¹³¹

Kuna menetlusseadus teistpidist ei välista ja kohtupraktika on seda kinnitanud, siis haldusmenetluses ja tsiviilmenetluses ei tähenda varasema seletuse hilisem muutmine või sellest loobumine, et varasemat ei saaks enam tõendina arvesse võtta, vaid mõlemaid seletusi hinnatakse ka edaspidi ning pole välistatud, et seetõttu hilisemad selgitused loetakse ebausaldusväärseks.¹³²

ATS reguleerib disttsiplinaarmenetluses seletuste võtmist üksnes osas, et see peab toimuma kirjalikus vormis. Seletuste ja ütluste võtmise viisi osas on haldusorgan vaba, samuti on sellise tõendi talletamise osas HMS-st tulenevalt vormivabadus ehk keelatud ei ole teostada mittevahetuid ehk süüteomenetluses äärmise erandina praktiseerida lubatavaid

¹²⁶ Tunnistama, tunnistus – Eesti keele seletav sõnaraamat. <http://www.eki.ee/dict/ekss/> (seisuga 27.04.2014).

¹²⁷ U. Krüger. Ülekuulamine kohtueelses menetluses. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2008, lk 6.

¹²⁸ RKKKo 3-1-1-62-07, p 12.2.

¹²⁹ Teisest menetlusest tõendite ülevõtmise kohta vt täpsemalt alapunktist 3.5.

¹³⁰ A. Kangur (viide) lk 593.

¹³¹ Seletuskiri Vabariigi Valitsuse algatatud kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (599 SE II) teise lugemise teksti juurde (edaspidi Seletuskiri eelnõu 599 SE II juurde), lk 32 (muudatusettepanek nr 84).

¹³² RKKKo 3-1-1-13-12, p 13; TlnRnKo 3-11-2445, p 9.

kaugülekuulamisi (nt elektroonselt vm viisil sisuliselt menetlusaluse isikuga kohtumata). Distiplinaarmenetluse praktikas viljeletakse kaugülekuulamisi sageli, kuigi taktikalisest aspektist vaadatuna võib sel viisil kogutud tõendi väärtus kannatada. Seega, kui haldusorgan asutusesiseselt pole kehtestanud täpsemaid nõudeid ütluste ja seletuse kogumisele, kehtib ka sellisele menetlustoimingu sooritamisele vormivabaduse põhimõte.

3.1.1 Menetlusaluse ametniku seletus

Erinevalt tsiviil- ja halduskohtumenetlusest on HMS § 38 lg 2 kohaselt haldusmenetluses lubatavaks tõendiks ka menetlusosalise enda seletus.¹³³ Seletuse võtmist või selle ja arvamuste, vastuväidete esitamise võimaldamist kui osa ärakuulamise nõudest peetakse kõigis menetlustes, mis võivad isikule kaasa tuua negatiivseid tagajärgi (koormisi või kohustusi) väga oluliseks. Seda on peetud Euroopa Liidu õiguse üheks fundamentaalsemaks printsiibiks, mistõttu tuleb isikule tagada ärakuulamise võimalus, sh seletuse esitamist ka juhul, kui eriregulatsioon selle kohta puudub.¹³⁴

ATS kohaselt tuleb kahtlustatavat ametnikku distiplinaarmenetluse algatamisest viivitamata teavitada ning talle peab andma võimaluse esitada kirjalik seletus distiplinaarsüüteo kohta. Ametnikul on õigus teada, millises teenistuskohustuse rikkumises teda kahtlustatakse, et isikul oleks võimalik oma õigusi menetluses kaitsta. Selline ATS täiendus on uudne, kuid võrreldes seda Saksa ametnike distiplinaarseadusega, nähtub sealt pea sõna-sõnalt samalaadne regulatsioon. Samas kui ATS kohaselt on seletuse andmiseks 5 tööpäeva kahtlustusest teada saamisest, siis Saksa õiguse kohaselt tuleb suulise või kirjaliku selgituse andmiseks tagada sõltuvalt ütluse viisist selleks 2-3 nädalat.¹³⁵

Kooskõlas PS § 22 lg sätestab KrMS § 34 lg 1 p1 ja § 35 lg 2, et kahtlustataval ja süüdistataval on õigus keelduda ütluste andmisest, VtMS § 2 kohaselt laieneb nende sätete toimeala ka väärtemenetlusele. Süüteomenetluse põhimõteteliste erinevuste tõttu haldus- ja tsiviilõiguslikust menetluses puudub arusaadavalt nii HMS-s, HKMS-s, kui ka TsMS süütuse presumptsiooni kohaldamise sätestamise vajadus menetlusosalisele, kuid seletuse võtmisel

¹³³ Kohtumenetluses saab tõendi kvaliteediga olla üksnes menetlusosalise vande all antud seletus (TsMS § 267–271; HKMS § 56 lg 2 ja § 64), mille kasutamise võimalikkus on oluliselt piiratud.

¹³⁴ Vt nt H. P. Nehl. *Principles of Administrative Procedure in EC Law*. Oxford: Hart Publishing 1999, lk 80; samuti M. Lais. *Das Recht auf eine gute Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs*. – ZEuS 2002 (3), D IV. Väidetavalt hõlmas ärakuulamisõigus algselt üksnes karistuste rakendamise menetlusi, seejärel kõiki koormavaid meetmeid; selle rakendusala on kohtupraktika veelgi laienenud.

¹³⁵ BDG (viide 44) § 20 lg 2, 3.

tuleb ka distsiplinaarmenetluses kahtlustatava või süüdistatava ametniku puhul lähtuda kriminaalmenetluslikust süütuse presumptsiooni põhimõttest.¹³⁶

Kas aga distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatavale ametnikule kehtib alates 01.04.2013 ATS kohaselt ikka täielik vaikimisprivileeg, st õigusest loobuda üldse seletuse andmisest, mitte üksnes ennast süüstavatest? ATS § 73 lg 4 kohaselt on seletuse andmisest keeldumine käsitletav ametniku kohustuse rikkumisena, välja arvatud juhul, kui distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatavalt isikult nõutakse teda kahjustavat seletust. Antud säte ei jäta ruumi muule arusaamisele, kui et ka kahtlustataval ametnikul on sarnaselt tunnistajale võimalik keelduda ainult ennast süüstavatest ütlustest ning muul juhul on tegu alusetu keeldumise ehk iseseisva rikkumise toimepanekuga. Taoline rääkimise kohustus läheb selgelt vastuollu Riigikohtu praktikaga, kus on rõhutatud, et seadus tagab distsiplinaarsüüteo menetluses isikule karistusõigusele omase kõrgendatud kaitstuse ja süütuse presumptsiooni.¹³⁷ Autoril ei õnnestunud leida selget vastust küsimusele, mis põhjused ajendasid niivõrd olulist isikuõigust kardinaalselt muutma, teades seejuures, et ka juba 1993.a alates kuni 31.03.2013 avaliku võimu teenistuses olivate distsiplinaarmenetlusele kehtinud TDVS § 7 lg 2 teise lause kohaselt oli menetlusalusel isikul õigus seletuse andmisest keelduda ning seletuses valeandmete esitamine ei saanud olla distsiplinaarkaristuse määramise iseseisvaks aluseks. Seega lähtuti kuni (uue) ATS kehtima hakkamiseni süütuse presumptsioonile sarnase põhimõtte kohaldumisest ka distsiplinaarmenetluses menetlusalusele isikule. Seadusest tuleneva vastuolu tõttu on nt Politsei- ja Piirivalveametis kehtestatud distsiplinaarmenetluse läbiviimise juhendis (töö lisa 1) kahtlustatava ametniku õigused, mis lähtuvad täiel määral süütuse presumptsiooni üldpõhimõttest. Samas on vajalik, et taolise õigusriikliku põhimõttega vastuolu kõrvaldamiseks viiakse seadus vastavusse ehk vajalik on parandada ATS vastava sätte sõnastust.

Lisaks on distsiplinaarkaristusõigust omaval isikul ATS § 73 lg 8 kohaselt võimalik enne karistusotsuse tegemist süüdlase ametnikuga läbi viia täiendav vestlus. Tegemist on nn lisaselgituste andmise võimalusega. Eeskätt on tegemist karistamisõigust omava isiku õigusega, kuid rakenduda võib see ka süüdistatava ametniku taotlusel. Seaduse kohaselt on tegu küsitlemisega, mis tuleb protokollida. Protokollile sisulisi ja vormilisi nõudeid

¹³⁶ Distsiplinaarmenetluses ka kahtlustatava ametniku osas süütuse presumptsiooni rakendumise kohta vt täpsemalt töö 1. ptk alapunktist 1.3.4.

¹³⁷ RKHKo 3-3-1-76-12, p 17 ja 3-3-1-38-09, p 11.

kehtestatud pole, mistõttu tuleb sellise toimingu fikseerimisel lähtuda HMS § 18 lg 2 ettenähtud menetlustoimingu protokollimise nõuetest.

Kahtlustatavalt seletuse võtmisel on oluline peatuda ka tõendamisel tähtsust omaval aspektil – millisel juhul on võimalik rääkida ametniku pool oma süü tunnistamisest ja millisel juhul selle eitamisest. Tulenevalt ATS § 72 lg-st 3, tuleb ka distsiplinaarmenetluses ametnikule esitada kahtlustus. HMS ja sellega seonduvad kohtuseadustikud on konteksti arvestavalt kohatud ning analoogia otsimine lootusetu. Seetõttu on paslik metoodiliselt lähtuda KrMS § 75 lg- st 3, mille kohaselt kahtlustatavalt küsitakse enne ülekuulamist, kas ta on toime pannud kuriteo, milles teda kahtlustatakse, ning talle tehakse ettepanek anda vabalt jutustades ütlusi kahtluse aluseks oleva kuriteo asjaolude kohta. Nimelt on erialakirjanduses leitud, et vastust sellele küsimusele ei oleks õige käsitada ütlusena, vaid pigem seletusena. Kui vastus sellele küsimusele on jaatav, kuid hilisemas sisulises jutus – seega tõepoolest ütlusi andes eitab kahtlustatav oma süüd – on tervikuna ja kokkuvõttes tegemist süü eitamisega, ning pole põhjust ka menetluskokkuvõttes väita, et süüdistatav on oma süüd menetluses tunnistanud. Ja vastupidi: kui kahtlustatav deklaratiivselt eitab oma süüd (õeldes nt: „ma pole süüdi!“), kuid tema ütluste sisuks on süü tunnistamine (ütluste sisu võimaldab rääkida tema tahtlusest või hooletusest panna toime vastav tegu), on menetluslikult alust rääkida süü tunnistamisest. Oluline on aga tähele panna, et kuna ühelgi tõendil ei ole ette kindlaksmääratud jõudu, pole mingit alust eelistada süü tunnistamist teistele tõenditele.¹³⁸

3.1.2 Tunnistaja ütlused

HMS-st ei leia tunnistaja mõiste definitsiooni. HMS § 39 sätestab, et tunnistaja kaasamine haldusmenetlusse saab toimuda üksnes viimase nõusolekul lähtudes TsMS sätestatust. TsMS § 251 avab tunnistaja mõiste, sätestades, et tunnistajana võib üle kuulata iga inimese, kellele võivad olla teada asjas tähtsust omavad asjaolud, kui ülekuulatatav ei ole selles asjas menetlusosaline või menetlusosalise esindaja.

ATS § 73 lg 4 teeb erandi HMS-st, kehtestades täpsemalt, et distsiplinaarmenetluses on tunnistajaks sama ametiasutuse ametnik või töötaja, kes viibis distsiplinaarsüüteo toimepanemise juures või kellele on teada distsiplinaarsüüteo asjaolud. Emapilgul võib HMS ja ATS sätetest paista vastuolu, mis annaks alust väita, et tunnistajana on käsitletav üksnes asutuse töötaja, ülejäänud ehk haldusorgani välised on kolmandad isikud. Nii see siiski ei ole.

¹³⁸ E. Kergandberg, M. Sillaots. Kriminaalmenetlus. Tallinn: Juura, 2006, lk 183-184.

Ka haldusorganiga töö- või teenistussuhtes mitteolevad isikud on distsiplinaarmenetlusse võimalik kaasata tunnistajana HMS mõistes. Isiku väljakutsumine ja ütluste protokollimine toimub HMS §-des 17 ja 18 kohaselt ja neile tuleb tagada haldusmenetluses tunnistajale rakenduvad õigused (sisult samad asutuse tunnistajaga, ära jääb ütluste andmise ja valeütlustest hoidumise kohustus). ATS-s tunnistaja osas tehtud erisäte on vajalik asutuse tunnistaja poolt ütluste kui tõendi tagamise võimaluse kehtestamiseks, kuna ATS § 73 lg 4 kohaselt on tunnistaja poolt seletuse andmisest keeldumine käsitletav ametniku kohustuse rikkumisena, välja arvatud juhul, kui tunnistajalt nõutakse seletust tema abikaasa, elukaaslase või vanavanema kohta või tunnistaja või tema abikaasa või elukaaslase vanema või vanema alaneja sugulase kohta. Vanemaks loetakse ka lapsendaja ja kasuvanem ning alanejaks sugulaseks ka lapsendatu ja kasulaps.¹³⁹ Isikute loetelu sõnastus on pisut konarlik ja võib tekitada arusaamatusi ning mõistetamatuks jääb, miks seni end õigustanud loetelud süüteomenetluses KrMS § 71 lg-s 1 järgi ja haldusmenetluses, kui ka haldus- ja tsiviilkohtumenetluses TsMS § 257 lg-s 1 järgi analoogselt ka uude ATS-i üle ei võetud.

Distsiplinaarmenetluse läbiviijal ehk menetlejal on õigus nõuda tunnistajalt kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis seletust distsiplinaarsüüteo kohta ja tunnistaja on kohustatud niisuguse seletuse andma. Seega, kui asutuses töötav ametnik keeldub ilma ATS-s toodud põhjuseta tunnistajana seletuse andmisest, on seda võimalik käsitleda teenistuskohustuse rikkumisena ehk iseseisva distsiplinaarsüüteona. Oluline on aga tähele panna, et distsiplinaarvastutusele ei saa võtta töölepingulist töötajat, kes tunnistajaks olles ütluste andmisest põhjendamatult keeldub. Viimasel juhul võib kõne alla tulla töölepingus fikseeritud töökohustuste rikkumine (kui sellekohased kokkulepped on olemas) ja võimalikud lepingukohased vastutuse vormid (äärmuslikul juhtul nt töölepingu erakorraline ülesütlemine TLS § 88 lg 3 alusel).

Tunnistaja peaks andma allkirjaga kinnituse, et ütluste protokoll on koostatud tema sõnade järgi ja on õige, samuti kinnitama, et talle on tutvustatud tema õigusi (sh õigus keelduda ütluste andmisest; tasu saamise õigus, mis üldjuhul kehtib asutusevälisele tunnistajale). Tunnistaja ütlusteks ei saa pidada isikuga peetud vestluse alusel ametniku poolt vormistatud kokkuvõtet, mille õigsust ei ole tunnistaja oma allkirjaga kinnitanud.¹⁴⁰

¹³⁹ Oluline on tähele panna, et loetelu erineb süüteomenetluses sätestatud isikute ringist. Kas on eetiline kohustada nt asutuses töötavat tugiisikut või kaplanit tunnistama ametniku vastu, kes on käinud viimaste juures mingil põhjusel rääkimas ja sh ka rikkumise aluseks olevat sündmustest kajastanud.

¹⁴⁰ Riigikohtu 3-3-1-74-07, p 18.

Tunnistaja poolt kriminaalmenetluses ütluste andmist või sellest keeldumist ei ole üldjuhul peetud mitte valdkonnas esinevaks valikuvabaduse nähtuseks, vaid kodanikuõiguse täitmise või täitmatajätmise küsimuseks.¹⁴¹ Sellest johtuvalt, kuigi asutuse ja selle ametniku poolt rikkumise tuvastamise menetlus on esmapilgul nn sisemine lahendamist vajav teenistuslik probleem, tuleb võtta arvesse, et ametnikule lasuv eriline vääriskohustuse järgimise vajadus (mh avalikkuse silmis usalduse säilimise eesmärgil) on riigi poolt nõutav ja tekkinud just kõrgendatud rolliootusena avalikkuse poolt. Eelneva lähtekoha pinnalt võiks spekuloida, st autori hinnangul võiks olla isegi põhjendatud, et kui haldusorganil distsiplinaarmenetluse raames oleks seaduse kohaselt olemas hoovad asutuse väliste tunnistajate kutse alusel ilmumise ja tõeste ütluste andmise kohustamiseks sarnaselt süüteomenetlusele, oleks tegu arvestava edasimineku distsiplinaarmenetluses tõendite kogumise võimaluste ja kindlasti ka tõendi kvaliteedi tagamise näol.

Tulenevalt TsMS § 262 lg 7 rakenduva analoogia kohaselt ei ole distsiplinaarasjas kahtlustatavale ametnikule lubatud esitada suunavaid küsimusi. Millised menetleja poolt esitatavaid küsimusi võib pidada suunavateks, on paljuski kontrollimatu ja vahetult intuiitiivne olukorra tajumine, mida ilma ülekuulamise salvestuseta on keeruline menetlusosalisel etteheites tõestada, kui just protokoll ei kajasta sõnaselgelt esitatud küsimust. Suunavate küsimustega kogutud ütlust võib aga teatud kontekstis pidada kas menetluslikuks minetuseks, mis muudab tõendi ebausaldusväärseks või lausa lubamatuks. Viimane ei pruugi ilmnedagi enne kohtuvaidlust.

3.2 Ekspertiarvamus

Eksperti kasutamist haldusmenetluses reguleerib HMS § 39, mille kohaselt on ka eksperti kaasamine võimalik üksnes tema nõusolekul, kui seadus ei näe ette tema menetluses osalemise kohustust. ATS distsiplinaarvastutuse sätetest sellist võimalust ei nähtu.

Kohtuekspertiisiseaduse¹⁴² § 1 kohaselt toimub kõnealuse seaduse kohaselt eksperti õiguste ja kohustuste tekke alused kriminaalmenetluses, tsiviil- ja halduskohtumenetluses ning väärteomenetluses. Seaduse § 3 alusel on ekspertiarvamus tõendamisel tähtsa asjaolu kohta tehtud ja ekspertiisiaktis väljendatud kategooriline või tõenäoline ekspertijäreldus. Seaduse § 4 kohaselt on ekspert isik, kes ekspertiisi tehes kasutab mitteõiguslikke eriteadmisi, seaduses

¹⁴¹ E. Kergandberg, M. Sillaots. Kriminaalmenetlus. Kirjastus Juura 2006, lk 179

¹⁴² RT I 2001, 53, 309... RT I, 16.04.2014, 1.

sätetatud juhul ka õiguslikke eriteadmisi. Ekspertdiks võib olla kohtuekspert, riiklikult tunnustatud ekspert või menetleja määratud muu isik. Muude isikute osas ei esita seadus mingeid nõudeid.

Ekspertiisi määramisel moodustavad olulisima osa eksperdile esitatavad küsimused, kuna eksperdil on võimalik vastata ainult sellele, mida ekspertiisimääruses küsitakse.

Haldusmenetluses eksperdi kaasamata jätmise juhtudel, mil tema osalemine oli kohustuslik, on käsitletav menetlusveana. Sellise vea mõju otsusele võib olla erinev, sageli võib mõjutada ka menetlustulemust ning viia seega haldusakti kehtetuks tunnistamiseni või tühistamiseni. Eksperti arvamuse eesmärgiks on asjas tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamine, arvamuse mitteamestamist otsuse tegemisel tuleb eraldi põhjendada, sest eksperdiarvamus peaks eriteadmisi nõudvate asjaolude väljaselgitamisel olema eelduslikult suurema kaaluga kui muud tõendid. See põhimõte ei ole muidugi absoluutne, alati võib ka eksperdi arvamuses käsitletud küsimustes olla mitmeid konkureerivaid tõendeid, millest otsuse tegemisel lähtuda, ning see millises osas eksperdiarvamusel kõrvale kalduda, on haldusorgani otsustada.¹⁴³

Riigikohus on leidnud,¹⁴⁴ et uurimispõhimõttest lähtuvalt lasub kohtutel kohustus kontrollida, kas vaidlustatud haldusakti aluseks võetud eksperthinang oli koostatud seaduse ja kehtiva meetoodika nõuetele vastavalt. Haldusmenetluse käsiraamatu autorid leiavad, et antud järeldus peaks olema ülekantav ka haldusmenetlusele, kus haldusorgan peab eksperdi abi kasutades ning ekspertarvamusele tuginedes otsust tehes olema veendunud, et ekspert on järginud seadusi ja kehtivat meetoodikat, kuna vastutus haldusakti õiguspärasuse eest lasub tervikuna otsust tegeval haldusorganil.¹⁴⁵ Ekspertiisi saab tellida asjaolude tuvastamiseks, kuid mitte seaduse tõlgendamiseks või diskretsiooni teostamiseks.¹⁴⁶ Lisaks on Riigikohus märkinud, et eksperdiarvamuse küsimine ekspertiisi määramisega on menetlustoiming, mitte haldusakt, ega eelhaldusakt.¹⁴⁷

3.3 Dokumentaalne tõend ja asitõend

Haldusmenetluses toimub dokumentaalse tõendi ja asitõendi kogumine ning talletamine TsMS sätete alusel, mille § 272 kohaselt on dokumentaalne tõend igasugune kirjalikult, pildistamisega või video-, heli- või elektroonilise salvestusega või muu andmesalvestusega

¹⁴³ A. Aedmaa (viide 34) lk 197-198.

¹⁴⁴ RKHKo 3-3-1-13-02.

¹⁴⁵ A. Aedmaa (viide 34) lk 199.

¹⁴⁶ RKHKo 3-3-1-42-03, p 36.

¹⁴⁷ RKHKo 3-3-1-53-03.

jäädvustatud dokument või muu sellesarnane andmekandja, mis sisaldab andmeid asja lahendamiseks tähtsate asjaolude kohta ja mida on võimalik menetluses esitada tajutaval kujul. Dokumendid on ka ametlikud ja isiklikud kirjad, kohtulahendid teistes kohtuasjades ning menetlusosalise poolt menetlejale esitatud eriteadmistega isikute arvamused. TsMS § 285 alusel on asitõend asi, mille olemasolu või omadused võivad aidata selgitada lahendamiseks tähtsaid asjaolusid. Asitõendiks on ka sellistele tunnustele vastav dokument.

Distsiplinaarmenetluses ei ole võimalik haldusorganil kellelegi dokumentaalse tõendi esitamise kohustust peale panna, kuid selle esitamise nõudmise õigus on. Nõude täitmata jätmise korral sanktsioone ei rakendata – tegemist on mittetäieliku kohustusega.

Haldusmenetluses võib dokumentaalne tõend olla esitatud ükskõik millises vormis, kuid teabe autentsuse ning tegelikkusele vastavus on vaja siiski tagada. Vältimaks kadusid dokumendi vormil, sellelt teabe moondumist või kadu, tuleks dokumentaalse tõendina menetluses kasutada ennekõike algdokumente (originaale) või neile tuvastatult vastavaid koopiaid, kuid võimalik on ka dokumentide ärakirjade või väljavõtete esitamine. Dokumentaalsete tõendite väljanõudmine isikutelt ei või olla kontrollimatu ning alusetu, kuna esiteks koormaks ülemäärane asjatute tõendite nõudmine nii haldusorganit ennast, kui ka menetlusosalisi, teisalt kaasneks sellega aga asjasse mittepuutuvate tõendite mahu suurenemine, see aga muudaks ülevaate saamise menetluslikest dokumentidest raskendatuks. Haldusorgan peab mõõdupäraselt tegutsema ka dokumentaalsete tõendite kogumise vormi määratledes. Asitõendite kogumine ja hoidmine ning nende kasutamise kord on küllaltki sarnane (autor - TsMS sätete kohaselt peabki lähtuma) dokumentaalsete tõendite kogumisega. Erinevus dokumentaalse tõendi ja asitõendi vahel seisneb peamiselt asjaolude tõendamise vormis – kui dokumentaalne tõend sisaldab teavet menetluses tähtsust omavate asjaolude kohta, siis asitõendi puhul on tähtsate asjaolude väljaselgitamise allikaks asitõend ise.¹⁴⁸

Praktika pinnalt nähtub kitsaskoht, et haldusorganile ei ole distsiplinaarmenetluse läbiviimisel teada, kuidas nt kiiresti riknevate vm põhjusel, nt pikemaajalise hoiutingimuse puudumise tõttu äravõetud asitõenditega toimida, kui haldusorgan ei juhtu olema süüteomenetlusi läbiviivaks asutuseks. Distsiplinaarmenetluses ja ka selle kohtuvaidlustes suhtutakse leebemalt dokumentide autentsuse kinnitamisega, mis kriminaalmenetluse protsessinormide kohaselt pole lubatav.

¹⁴⁸ A. Aedmaa (viide 34) lk 193, 195.

Antud tõendiliikide kogumise ja talletamise viisi osas on haldusorganid pidanud olema loovad, otsima oma parima äranägemise ja kogemuse pinnalt lahendusi menetlustoimingute tegemiseks. Uurimisasutused ja väärtemenetlust läbi viivad haldusorganid lähtuvad pigem süüteomenetluse regulatsioonist ning ilmneb, et taolist lahendust on aktsepteerinud ka kohtud ning menetlusosalised isikud. Eelnev ilmestab selgelt, et nende tõendiliikide kogumise ja talletamise protseduurireeglid peaksid sisaldama ATS-s või ATS sisaldama viiteid konkreetsetele süüteomenetluse tõendiliiki reguleerivatele sätetele.

3.4 Paikvaatlus

TsMS §-st 290 kohaselt on vaatlus igasugune vahetu andmete kogumine asjaolu olemasolu või olemuse kohta (sh paikkonna või sündmuskoha vaatlemine). Vaatlusel kirjeldatakse eset, paikkonda või sündmuskohta üksikasjalikult ning vajaduse ja võimaluse korral pildistatakse või salvestatakse selle olulised omadused muul viisil. Vaatluse korraldamine protokollitakse, protokoll kantakse ka vaatlusel tehtud menetlusosaliste märkused.

Eelnevast ei saa aga tuletada, et vaatluseks ei võiks pidada ka isikute tegevuse jälgimist, kui see on vajalik mõne asjaolu kohta kinnituse saamiseks või selle ümberlükkamiseks. Tallinna Ringkonnakohus on märkinud, et haldusorgan määrab menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad kaalutlusõiguse alusel ning ehitise vaatluse läbiviimine omanikku eelnevalt teavitamata võib olla erandjuhtudel põhjendatud. Seda analoogiliselt HMS § 40 lg 3 p-s 4 sätestatuga, mille kohaselt võib jätta isiku haldusmenetluses ära kuulamata, kui haldusakti andmisest või toimingu sooritamisest eelnev teavitamine ei võimalda saavutada haldusakti või toimingu eesmärki.¹⁴⁹ Vaatluse puhul võib selline olukord esineda nt juhul, kui oluline on tuvastada, et ehitusel viibivad töömehed, sest eelneva teavitamise korral ei oleks menetlustoimingu eesmärk saavutatav, kuivõrd ehitise omanik saaks vaatluse toimumise ajaks tagada, et ehitusel kedagi ei ole.¹⁵⁰

Kohtul on võimalus sunni ähvardusel menetlusosalist või muud isikut kohustada lubama vaatlust korraldada ning määrata talle selleks tähtaja. Distsiplinaarmenetluse kontekstis on jällegi tegemist mittetäieliku kohustusega, mille täitmisele asumisel on võimalik reageerida üksnes kohustuse adressaadil.

¹⁴⁹ TlnRnKo 3-07-2310, p 7.

¹⁵⁰ TlnRnKo 3-10-434, p 17 ja 3-07-2311 p 10.

Kui paikvaatluse läbiviimise eeltingimuseks on isiku nõusolekuta tema eluruumi, valdusse või töökohta tungimine, siis on selleks PS § 33 kohaselt vaja seadusest tuleneva volituse olemasolu, samuti peab selline tegevus tulenema vajadusest kaitsta avalikku korda, tervist, teise isiku õigusi või vabadusi, samuti on see võimalik kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise eesmärgil. Reeglina leiabki enamik eluruumi puutumatuse nõude piiramistest aset kriminaalmenetluse raames, ent välistatud ei ole ka seaduse alusel eluruumi läbiotsimine haldusmenetluse (enamasti riikliku järelevalvemenetluse) käigus.¹⁵¹

Analoogselt teistele tõendite kogumise viisidele peab ka paikvaatluse teostamine olema piisaval määral dokumenteeritud ning seetõttu tuleb vaatluse tulemused fikseerida HMS kohaselt protokollis. Millised on aga protokollile esitatavad vormilised nõuded, on haldusorgani enda vabalt kaalumise otsus.

3.5 Tõendite ülevõtmise lubatavus

HKMS § 16 lg 1 kohaselt on halduskohtumenetluses tõenditeks kõik tsiviilasja hagimenetluses lubatud tõendid. TsMS § 272 lg 1 järgi on dokumentaalne tõend igasugune kirjalikult, pildistamisega või video-, heli- või elektroonilise salvestusega või muu andmesalvestusega jäädvustatud dokument või muu sellesarnane andmekandja, mis sisaldab andmeid asja. HKMS § 65 kohaselt võib kohus asja lahendamisel arvestada tõendina ka haldus- või süüteomenetluses protokollitud või salvestatud ütlusi või kirjalikult või suuliselt antud seletusi, samuti muid tõendeid, mis olid tõendiks haldusmenetluses, millest tekkis haldusasjas lahendatav vaidlus.

Seetõttu pole ka distsiplinaarmenetluses harv nähtus, kui tehakse nn tõendi laene teisest menetlusest. Tänapäevased HMS põhimõtted ja haldusorganil olev vormivabadus lubab nt distsiplinaarmenetluses võtta üle isiku ütlusi, kui tema staatus mõlemas menetluses kattub, ilma, et distsiplinaarmenetluseks oleks kohustus isik nt tunnistajana uuesti üle kuulata, erinevalt väärteto ja kriminaalmenetlusest, kus taoline ülevõtmine ilma enda menetlusliigis ütluste igal juhul uuesti andmiseta piirduda ei võiks. Küll aga on Riigikohus selgelt osundanud,¹⁵² et kui ametnik on kriminaalmenetluses andnud ütlusi tunnistaja rollis ja tema suhtes on algatatud distsiplinaarmenetlus, ei ole lubatav ilma ametniku sellekohase selgesõnalise nõusolekuta kriminaalmenetlusest võetud ütlusi distsiplinaarõigusesse rakendada. Esiteks põhjusel, et isikute staatused ja sellega kaasnevad õigused olid erinevad –

¹⁵¹ A. Aedmaa (viide 34) lk 196.

¹⁵² RKHKo 3-3-1-72-10, p 19.

tunnistajal puudub täielik vaikimisprivileeg ja seega ka valetamise või tõeste ütluste vältimise õigus.¹⁵³

ATS ega HMS ei käsitle teisest menetlusest tõendite ülevõtmist ning see on reguleeritud ennekõike HKMS § 65, mille kohaselt menetleja võib asja lahendamisel arvestada tõendina ka teises haldusmenetluse või süüteomenetluses protokollitud või salvestatud ütlusi või kirjalikult või suuliselt antud seletusi, samuti muid tõendeid, mis olid tõendiks muus haldusmenetluses ning mille pinnalt tekkis haldusasjas lahendatav menetlus. Käimasolevast kriminaalmenetlusest prokuröri või väärteomenetluses kohtuvälise menetleja või kohtuniku loal tõendite ärakirjade ja koopiate laenamine on praktikas tavapärane tegevus. Kriminaalmenetluses puudutab oluline piirang jälitustoimingu protokollide ülevõtmist, mille osas langetab otsuse KrMS § 214 kohaselt prokurör. Kuigi KrMS endast sellist keeldu ei nähtu, siis VTMS § 32 lg 2 kohaselt võib kriminaalmenetluses jälitustoiminguga kogutud tõendit väärteomenetluses tõendina kasutada asjas, milles on kriminaalmenetlus lõpetatud. Sama põhimõtte kohaselt on toimitud ka haldusorgani poolt distsiplinaarmenetlusse jälitustoimingu protokollide ülevõtmisel.

Riigikohtu halduskolleegium on asunud seisukohale, et kui kriminaalmenetluses on tõend selle kogumise nõuete ja korra rikkumise tõttu lubamatuks tunnistatud, siis on sama tõend lubamatu ka haldusmenetluses ja halduskohtumenetluses, kui seadusega ei sätestata teisiti. Samasugust seisukohta saab kohaldada ka väärteomenetluses kogutud tõendi lubatavuse suhtes. Eristada tuleb tõendamist kriminaalmenetluses, haldusmenetluses ja halduskohtumenetluses, sest lähtuvalt eri menetlusseadustest on nõuded ja tõendamiskord nendes menetlustes erinevad.¹⁵⁴

Kogutud tõendite lubatavuse väljaselgitamisel tuleb järgida konkreetse menetluse nõudeid ja korda. Kui kriminaalmenetluse uurimistoimingutega on kogutud tõendeid haldusmenetluse jaoks, siis ei tule haldusasja lahendamisel selliseid tõendite kogumise toiminguid hinnata mitte kriminaalmenetluse, vaid haldusmenetluse nõudeid ja korda arvestades. „Vastupidine seisukoht võimaldaks tõendeid koguda sellisel viisil, mis on küll proportsionaalne kriminaalmenetluses, kuid pole seaduslik haldusmenetluses.“ Järelikult, kui tõendi kogumise

¹⁵³ E. Kergandber (viide 138) on kirjeldanud, et kuigi kriminaalmenetluses valeütluse andmist oleks ilmselt siiski kummaline nimetada kahtlustatava ja süüdistatava õiguseks, saab sellise valeütluse andmist ette heita reeglina siiski vaid eetilisel.

¹⁵⁴ RKHKm 3-3-1-2-03, p 10.

viis on küll proportsionaalne kriminaalmenetluses, kuid ei ole seda haldusmenetluses, siis ei saa tõendit haldusmenetluses kasutada.

KOKKUVÕTE

Antud uurimuse pühendas autor distsiplinaarmenetluses tõendite kogumise ja tõendamise temaatika käsitlemisele, kuna kahetsusväärset on distsiplinaarõiguse protsessireeglistik seniajani vähe kajastamist ja käsitlemist leidnud, vaatamata kõrgele praktilisele vajadusele. Karistamisotsusega lõppevas menetlusliigis on aga tõendid ja nende kogumine keskse tähtsusega.

Põhjus, miks valdkond vajab uurimist ja selgitamist peitub asjaolus, et distsiplinaarmenetluse läbiviimise sätted on laiali pillutatud mitme erineva seaduse vahel. Autori hinnangul peaks kõige põhilisem üldregulatsioon distsiplinaarmenetluse materiaal- ja protsessinormistikule tulenema ATS-st, kuid vaatamata alates 01.04.2013 uue ATS vastavate sätete senisest märkimisväärsele sisulisele täienemisele, ei ole kehtestatu kaugeltki piisav ning tuvastatu pinnalt võib väita, et sellega on tehtud regulatsioon parendamiseks üksnes tagasihoidlik algus.

Haldusorgani poolt vastu võetud otsus distsiplinaarsüüteo toimepannud ametniku vastutusele võtmiseks ehk karistamiseks peab tuginema distsiplinaarmenetlusega kogutud ning uuritud tõenditele. Selleks, et menetlus jõuaks distsiplinaarsüüteo kvalifitseerimiseni, tuleb arusaadavalt läbida tõendite kogumise, analüüsimise ja hindamise staadium.

Tõendite liigi ja kogumise protsessi osas on ATS-s enimreguleeritud, kui nii on üldse kohane väita, asutusesisese tunnistaja ja kahtlustatava seletuse ning süüdistatavalt arvamuse ja vastuväidete võtmine. Ülejäänud distsiplinaarmenetluses lubatavate tõendiliikide ja nende kogumise protsessi osas tuleb lähtuda HMS-st, mis viiteliselt lähtub HKMS-st, kuid lõppastmes kohalduvad viimases omakorda tehtud viidete alusel suuresti TsMS tõendite kogumise normid. Siinjuures on paslik lisada, et vaatamata kohtus valitsevale arusaamale distsiplinaarmenetlusest kui haldusmenetlusest, on kohtud teinud korduvalt analoogia korras laene karistusõigusest (nt deliktistruktuur, subjektiivne külg, hädaseisund), kuid olulisim on kriminaalmenetlusest süütuse presumptsiooni põhimõtte ülevõtmine, st selle kohaldumist ka distsiplinaarmenetluses on mitmeid kordi rõhutatud. Nimelt kehtib distsiplinaarasjas menetlusaluse ametniku suhtes lisaks mõistlikult kõrvaldamata kahtluste menetlusaluse kasuks tõlgendamise kohustusele ja enese kohta süüstavate ütluste mitteandmise õigusele ka menetlusaluse vaikimisprivileeg. Uurimuses tuvastati, et kehtiv ATS on vastuolus nii Euroopa Inimõiguse Kohtu kui ka Eesti kohtupraktikas kinnistatud põhiseadusliku õigusega, kuna

väljastab kahtlustataval vaikimisprivileegi kohaldumise, vaatamata sellele, et kohtupraktika tekkis enne uue seaduse loomist ja kehtestamist.

Uurides avaliku teenistuse eriseaduste distsiplinaarvõimu sätteid, on sealne valitsev üldpilt murettekitav, kuna puuduvad ka neis asjakohasemad distsiplinaarmenetluse läbiviimise nõuded. Olulise tähelepanekuna märgib autor, et prokuröride distsiplinaarvastutuse osas kehtiv eriregulatsioon on ainsana selgelt teinud viite, et prokuröride suhtes toimivas distsiplinaarmenetluses tõendite uurimise ja hindamise osas tuleb kohaldada kriminaalmenetluse põhimõtteid. Tõendite liigid ja kogumise protseduur jääb ka selle eriregulatsiooni poolt puutumata. Kinnitust leidis, et vaatamata eriseadustes vastava iseseisva peatüki olemasolule, ei reguleerita sisuliselt eriseadustes rohkemat kui distsiplinaarsüüteo koosseisude nimetamist lähtuvalt valdkonna spetsiifikast või kasutatavast teenistuskohustuste terminoloogiast. Protsessi osas kehtivad aga eriseaduste üldsätete alusel kas endised ATS kesised põhimõtted või viited kehtiva ATS distsiplinaarvastutuse sätetele. Antud asjaolu võimaldab teha järeldust, et ka eriseaduste kohaselt on peetud loogiliseks, et distsiplinaarmenetluse läbiviimise peamised normid peaksid tulenema vastavast üldregulatsioonist ehk ATS-st.

Senine kohtupraktika on selgelt rõhutanud, et haldusorgani poolt läbiviidav distsiplinaarmenetlus on tegevus, mis peab vastama haldusmenetluse normidele ja selle üldpõhimõtetele. Põhjust, miks antud arusaam on siiski valdav, on tingitud eeskätt asjaolust, et ametniku suhtes vastuvõetav karistusotsus on diskretsiooni ehk kaalutusotsus. Oluline on aga märkida, et HMS koos tsiviilõiguslike sätetega ei ole ellu kutsunud karistusotsusega lõppeva menetlusliigi protsessi reguleerimiseks, mistõttu praktikas valmistab haldusorganitele regulatsioonist arusaamine ja rakendamine keerukust. Teisalt annab arvestavalt suur vormi- ja otsustusvabaduse pinnalt tekkiv kaalutusõigus olemasolevat voli pahatahtlikult kasutada.

Distsiplinaarmenetluse tulemina võidakse ametniku suhtes langetada teenistusest vabastamise karistusotsus, samuti on arvestatava suurusega määratavad rahatrahvid jm ametniku sissetulekut oluliselt mõjutavad sanktsioonid. Menetlusliik, kus mõju isiku põhiõigustele on suur ei tohiks valitseda tänane regulatiivne killustatus ja sellest tingitud segadus. Valitsev olukord ei taga haldusorganite ja kohtute tegevuse ühtlust ning etteennustatavust. Samuti on teistest õigusharudest normide sissetoomine üllatuslik nii haldusorgani, kuid eeskätt menetlusaluse ametniku jaoks, mis rikub ametniku kui menetluses oleva nõrgema poole kaitseõigust. Seetõttu pole ülekohtune järeldada, et distsiplinaarmenetluse aluse ametnikuga

võidakse teatud juhtudel täna käituda distsiplinaarmenetluse läbiviimisel emotsionaalselt koormavamalt, kui kriminaalteos kahtlustatavaga, kuna ATS kohaselt puudub ametnikul piisavalt õiguspärane ootus ja arusaam, kuidas võidakse tema kaasust lahendada. Autor ei näe sisulisi takistusi, miks distsiplinaarmenetluse protsessireeglistik ei võiks lähtuda sarnaselt väärtemenetluses rakendatavatest normidest, arvestades seejuures distsiplinaarmenetluses proportsionaalsete meetmete vajadusega, kuna distsiplinaarmenetluses rikutavate õigushüvede olemus ja väärtus jääb väärtemenetluse omadest arusaadavalt alla.

Vaatamata asjaolule, et haldusorganil on õigus nõuda nii füüsilistelt kui juriidilistelt isikutelt asjas tähtsustomavate selgitusi, dokumentide jm tõendite esitamist, on üldjuhul tegemist deklaratiivsete ja mittetäielike kohustustega, sest puuduvad sunnimeetmed toimingute tagamiseks (v.a oma asutuse töötajast või ametnikust tunnistaja puhul põhjuseta ütluste andmise keeldumisel võimalik võtta distsiplinaarvastutusele). Kuna seaduslooja on 01.04.2013 kehtima hakanud ATS osas suuresti eeskujuks võtnud Saksamaa ametnikeseaduses (BBG) nähtuvaid põhimõtteid, võib tuua paralleele ka sealsest distsiplinaarmenetlusseadustiku (BDG) vastavatest sätetest menetluse tagamiseks kehtestatud meetmete osas ning autor ei välista ka Eestis sarnase lähenemise praktiseerimist. Viimane nõuab aga esmalt seadusandja poolset distsiplinaarmenetluse olemuse ja koha selget teadvustamist Eesti õigussüsteemis, sh selget arusaama, milline peaks olema riigi tahe antud menetlusliigi tõendamisstandardi ja sellest tulenevalt regulatsiooni osas.

Uurimuse tulemusena on autor saanud kinnitust hüpoteesis püstitatule ning ilmnes, et distsiplinaarmenetlus, mis oma olemuselt on seniajani seaduse ja kohtupraktika kohaselt loetud selgelt haldusmenetluse eriliigiks, on võimalik käsitleda pigem juba haldusõiguslike sugemetega süüteomenetluse eriliigina. Kohtupraktika poolt distsiplinaarmenetlusele kõrgete tõendamisstandardi nõude konstateerimine ja süütuse presumptsiooni põhimõtte rakendumine ka distsiplinaarsüüteos kahtlustatava ja süüdistatava ametniku suhtes annavad küllaldase aluse selle väitmiseks.

Lisaks eeltoodule, aitab ATS tänase regulatsiooni ebapiisavust selgitada ka distsiplinaarmenetlusest oodatav kõrge tõendamise standard. Selgub, et distsiplinaarmenetluse tõendamisstandard ei ole samaväärne kriminaalmenetluse omaga, kuid Riigikohus on siiski pidanud seda arvestavalt kõrgeks. Mida kõrgemad on aga nõuded tõendamisele, seda olulisem on, et reeglistik selle teostamiseks peab olema selgelt ja vajalikult kehtestatud, mida tänase ATS või eriseaduste regulatsiooni pinnalt paraku väita pole võimalik.

ATS ei sätesta, kuid HMS § 5 lg 1 tuletuse alusel ning ka asutuste põhimäärustes sätestatud teenistusliku vajaduse olemasolu ning töö korraldamiseks võivad haldusorganid ise kehtestada haldusmenetluse üksikasjad ehk teatud valdkonna töö reguleerimiseks sisemisi juhiseid ja kordasid. Selleks on täna üks vähestest, kui sellisel kujul mitte ainuke teadaolevalt nt Politsei- ja Piirivalveametis (PPA) kehtestatud distsiplinaarmenetluse läbiviimise juhend, kuhu on haldusorgani prima arusaamise kohaselt üritatud koondada kokku distsiplinaarmenetluse killustatud õiguse normistik, sh arvestada senise kohtupraktikaga ning omaalgatuslikult tekitatud mh nt menetluses läbivate isikute (tunnistaja, kahtlustatav, süüdistatav, menetleja) õiguste ja kohustuste loetelu. Arvestades, nii nagu eelneva näite puhul PPA-s, võib haldusorganis töötada korraga nii ATS ehk üldseaduse kui ka eriseaduse alusel teenistuses olevaid isikuid. Sisuliselt ei ole põhjendatud olukord, et ühes ja samas asutuses ei ole võimalik läbi viia distsiplinaarmenetlust samade põhimõtete ja menetlusnormide alusel. Mõistetav ja vajalik erinevus võib seisneda üksnes süüteo liikide kirjelduses, kuid uurides avaliku teenistuse eriseadusi, ei näe autor täna ka ühtegi õigustatud põhjust, mis kõikide ametnike (v.a nt kaitseväge teenistus, kes ainsana on militaarne süsteem) suhtes ei võiks kehtida ATS-s sätestatud üks ja ainus distsiplinaarsüütegu teenistuskohustuse rikkumise näol, kuna kõik kohustuslikuks järgimiseks sätestatud nõuded ongi üldistatult võimalik käsitleda ametnikul lasuva teenistuskohustusena.

Autor on töös läbivalt analüüsinud tõusetunud kitsaskohti ja teinud võimalusel nende pinnalt kontekstis vajaliku üldistusastmega ettepanekuid regulatsiooni parendamiseks, kuna töö eesmärk ei olnud *de lege ferenda*, vaid teema olulisusele ning edasiarendamise vajalikkusele tähelepanu juhtimine. Kodifikatsioonide rohkuse tõttu ei leia autor, et Eesti õigussüsteem vajaks eraldiseisvat ametnike distsiplinaarseadustiku kehtestamist, kuid arvestades uurimuse käigus selgunud praktilist vajadust, kuid ka ulatust, mille osas uus ATS Saksamaa ametnikeseadusest tulenevaid põhimõtteid on üle võtnud, pole kohatu sarnaselt Saksa õigusele täiendada ATS distsiplinaarvastutuse osa, mis annaks juba üldseadusetasandil arusaama, milline on distsiplinaarmenetlusele omane tõendamisstandard ehk ametniku süü ja rikkumise faktiliste asjaolude tuvastamisel nõutav põhjalikkuse määr.

ATS regulatsiooni muutmine täiendamise näol tagaks autori hinnangul kogu distsiplinaarvõimu ühetaolisema praktiseerimise, selle kaudu haldusorganite sisemiselt respektierivama toimimise, väliselt läbipaistvama ja ausama tegutsemise ning kindlasti menetlusosalise suhtes õigema karistusotsuse kujunemise.

EVIDENCING IN DISCIPLINARY PROCEDURE

RESUME

Public service is one of the institutions of administrative law, for what reason it is inevitable that labour regulation in public service proceeds in majority from regulation of administrative law and principles with few differences brought forth in specific law. If an official is committing a breach of duties of service, e.g. breach provided for by law, other legal act or job description, then the official may be brought to justice. Such a proceeding is called disciplinary procedure being carried out in relation to officials of public service. For disciplinary procedure, evidencing poses central role specific to offence procedure of penal law as ascertaining activities violating a norm can be effected via collecting and assessment of evidence only and thereafter making a decision in part of the person (official) subject to procedure – whether and how to penalize.

The central question of the given work is to which type of procedure (offence or administrative proceeding) does disciplinary procedure relate. This determines, from which norms of collecting, investigation and assessment of evidence legislative norm it is necessary to proceed from. Today such a single response cannot be found on the basis of court practice or special literature. The circumstance, why the administrative courts proceeded until 31.03.2013 (or validity of the former version of the Public Service Act and application of disciplinary liability law of employees to Public Service Act) from a standpoint that application of disciplinary liability in relation to officials was conducted in form of administrative proceeding and consequently, also general principles of the Administrative Procedure Act and administrative proceeding were applied. It is unnecessary to look for additional reasons of such a standpoint very far. Namely, final result of proceedings in part of disciplinary offences of officials or making penal decision was and is also at the moment discretionary decision of the person holding the right of penalizing law that has to proceed clearly and comprehensibly from rules and general principles of the Administrative Procedure Act. As in disciplinary law there are missing specific descriptions of elements necessary to constitute an offence as in special part of the Penal Code in relation to crimes and misdemeanours and additionally, in part of misdemeanours, descriptions of necessary elements brought forth in liability provisions of specific acts. The valid Public Service Act reduced all separate necessary elements of disciplinary offences into one single similarly to the German law – wrongful breach of duties of service, whereby by subsuming of the offence

the form of the guilt, differently from penal law, is not important. The last plays an important role by application of discretion by forming penal decision.

Disciplinary procedure conceals in itself an assembly of interesting statuses, roles and processes – the person conducting disciplinary procedure or, pursuant to terminology of the offence procedure – body conducting extra-judicial or pre-trial proceedings is as a rule, an official nominated by the head of the administrative authority by administrative legal instrument who conducts proceeding for establishing circumstances of violation that has taken place and for establishing of the guilt of the person committing this. At the same time this body holds a role similar to that of prosecutor – the body conducting the proceeding is has the obligation to make a justified proposal of bringing to disciplinary justice and to prepare the summary of the disciplinary proceeding that resembles the prosecutor's statement of charges, but also the court judgment by its description of the facts and reasons. On the basis of the latter, the head of the authority or other person holding the right to penalize, the penalizing decision. Between all above-mentioned activities there remain a number of procedural activities, regulation of which proceeds minimally from the Public Service Act, in majority from the Administrative Procedure Act, but on the basis of its references and also the court practice, from the Code of Administrative Court Procedure, Code of Civil Procedure, General Part of the Civil Code, Law of Obligations Act, special acts of the field, but also from general principles of penal law (criminal procedure).

In the author's estimation, in Estonia there has not been drawn undeservedly enough attention to evidence and issues of proving of the field of disciplinary law, incl. regulation and principles of its proving, clear necessity of which continues also today – after entry into force of the new Public Service Act. But in practice of the disciplinary law, more meticulous handling of such a thematic is of extremely important value.

taking account the above-said, the author is trying to study and establish, what is the investigation principle of this type of procedure that has strongly the nature of administrative law, while being simultaneously similar to the offence proceedings – the disciplinary procedure, burden of proof of the parties in it, whether and how it is possible to secure the evidence in the disciplinary procedure and on which bases it is possible to get acquainted with materials collected within the proceeding and to disclose evidential intelligence. By burden of proof, it is inevitably necessary to touch also the issue of privilege of confidentiality and presumption of innocence that has been loaned via court practice from penal law to practice of solving disciplinary disputes.

The second chapter of the thesis is concentrated on assessment of evidence. In order to understand the starting points used in disciplinary procedure, also relevant general principles of other types of proceedings are handled. More specifically, there is observed, which evidence is accepted or admissible in administrative procedure for making conclusions and decisions on their basis, also – which evidence to prefer to other or to consider more trustworthy and which evidence more cogent.

The third or the last chapter is dedicated to types of evidence used in disciplinary procedure, by describing possibilities of collecting them and hindrances and bottlenecks accompanying the last activity in practice.

Each chapter contains parallel comparisons and descriptions with relevant procedural norms of offence procedure and administrative procedure and/or civil law, by assessing similarities of types of procedure, from where certain loans have been taken over and court practice has also fixated to disciplinary law.

Proceeding from the aim, the author hypothesizes that disciplinary proceeding that is conducted in public service can be handled as a special type of offence procedure that has strong motifs of administrative law and thus, and despite of changes in regulation of disciplinary law and development in Public Service Act starting from 01.04.2013, the process norms, e.g. regulation of collecting and assessment is insufficient and unclear, for what reason the given legal discipline requires additional reglementation. It is practically inevitable to bring finally into consciousness the place of norms regulating disciplinary responsibility at legal landscape and to secure relevant and clear regulation for conducting of this type of procedure.

It emerges also on the basis of practice of administrative courts that solving of service-related disciplinary disputes is complicated pursuant to the Public Service Act and the Administrative Procedure Act as regulation is insufficient, laconic and fragmented. The court practice has confirmed that despite of its features of administrative law, the disciplinary procedure can be handles also as a special type of offence procedure, or – it is dealt with a type of procedure that has conflated between penal law and administrative law and for conducting of which, common and clear regulation, like in misdemeanour and criminal procedure, is missing.

Proving is effected in conjunction with practical activities and brain work. Proving is activity of studying characterized by unity of emotional and rational, objective and subjective, immediacy and convincingness. All elements of proving activities – collecting, controlling and assessment of evidence are mutually inseparably connected, are running together at all

stages of the proceeding namely in these procedural forms that are characteristic to tasks and procedural order of the relevant stage.

The PSA does not provide for the subject of proof of disciplinary in *expressis verbis*, but as the subject of proof in disciplinary procedure there could be specified the assembly of those sides, attributes and relations of the deed being blamed for that can be subsumed as breach of duties of service and that must be identified in order to make a penal decision. Thus, the subject of proof could be all these circumstances that belong to verification so that the administrative authority could make a correct decision in relation to the breaching official.

Not in any type of procedure the commonly known circumstances are required to be proved, neither the circumstances that the court has considered as generally known. It is still important to stress that it is dealt merely with basis of release from proving that surely cannot be handled as basis of release from justification. The reference that it is possible to learn about the commonly known circumstances from extra-procedural sources means foremost that it is not necessary to annex the proof confirming the named intelligence to materials of the (court) file. This presupposes naturally that the sources being relied on, must be known to all parties to a proceeding and be also publicly available.

The aim of the investigation principle in administrative procedure is to secure that the administrative legal instrument would base on all possible objective circumstances having importance in a given case.

The Administrative Procedure Act does not give any direct response to the question to which extent and in which amount the administrative authority must apply the investigation principle. There is missing the general rule that would specify, how exactly the circumstances being basis for the decision should be established. But extent of this application has been assisted to determine by the standpoint of the Supreme Court that – if, proceeding from the circumstances, the officials should have had justified suspicion in relation to occurrence of the circumstance that has importance, then the administrative authority, by following the required diligence obligation should have had made immediate steps in order to find out whether the named circumstance is occurring or not. It concerns also furnishing of unspecified legal concepts, if it is necessary to take a decision on that basis.

Taking into account the nature of disciplinary procedure, the administrative authority will have the bearing function in load of proof or for establishing the circumstances that have importance in the case. But by conducting of investigation, the administrative authority must proceed from the principle of procedural economy in pursuance to which every procedural

activity, additional investigation of circumstances, request for additional evidence, etc., must be necessary for making the right decision in the case and shall not elongate procedure impracticably in comparison with the expected benefit that accompanies the procedural activity.

The Supreme Court has named the standard of proving in disciplinary procedure as high by reason that characteristically to offence procedure, also in disciplinary procedure establishing of breach and guilt are carried out and forming of penal decision on basis of that. But at the same time it shall be paid attention that penal decision is formed pursuant to discretion rules proceeding from norms of administrative procedure. The higher are the requirements for proving, the more important it is that the rule-set for conducting it would be clearly and necessarily enacted that cannot be stated about the disciplinary law today.

By taking into account the court practice, the author is able to offer, while considering the context of disciplinary procedure, the principles and meaning of presumption of innocence of the officials that is applied in disciplinary law:

I No one shall be attributed committing of disciplinary breach and declared guilty before penal decision has been made by the administrative authority or court judgment in the same case has entered into force. - siia alajoone kommentaar sise- ja välisveebi artiklite osas

II The official is not obliged to prove his or her innocence, e.g. the burden of proof lies on administrative authority (incl. the body conducting the proceeding), not on the person subject to proceeding as carrier of prosecution function must do everything possible for collecting of evidence, in part of evidence incriminating him or her as well as in part of justifying evidence.

III *in dubio pro reo* – all non-removed suspicions in disciplinary procedure shall be interpreted in favour of the official subject to a proceeding. But if the official decides he to protect oneself actively in the proceeding, then must he or she submit the evidence himself or herself or to create for the administrative authority possibility to control these allegations. If not acting this way, then there is no basis to speak about the non-removed suspicion emerged in relation to prosecution version.

For end of the part related to collecting of evidence, there has been observed the instrument of securing of evidence in the disciplinary procedure where it becomes evident that pursuant to regulation of administrative law, measures securing disciplinary procedure are basically missing, obligations to witnesses and parties to a proceeding are incomplete or there are missing coercive measures on the basis of which filling of imposed obligations could be secured. The Public Service Act still grants one option of application of a measure securing

proceeding and evidence – if it is possible to reach to a conclusion already by initial assessment of circumstances, that the official will be probably released from office, then it is possible to remove the official from office for the time of the proceeding.

According to issues handled in the second chapter of the thesis, it has emerged that as the principle of free assessment of evidence is valid for the Estonian court system, meaning that not a single evidence has pre-specified force for the court, then the given principle applies also for evidential value of evidence collected within the administrative procedure – not a single type of evidence as such is more trustworthy than the others. If the established evidence is contradictory to each other, then the administrative authority may not prefer one mutually contradictory evidence arbitrarily to another. Making choices between contradictory evidence must be rationally justified and become clear from motivation of the administrative legal instrument. As justifications there are acceptable for example, the references to former practical experience and regular behaviour of reasonable persons.

If trustworthiness of an evidence, especially its loss, can be justified by means of concrete circumstances, then weight of the evidence is the degree by which the concrete evidence changes the internal conviction of a judge or of a body conducting the proceeding. Weight of the evidence is closely related to vital believability – to question whether information deriving from the evidence is in accordance with wisdom of the judge or body conducting the proceeding himself or herself and with knowledge of what is happening in the world and how the things are running.

Objectivity of the proceeding is expressed in fact that the administrative authority may not interpret the established circumstances arbitrarily in a direction favourable for itself – from the other side, there does not emerge either the obligation of the administrative authority to interpret these circumstances as a common rule in favour of the party to a proceeding. The decision to be made shall be impartial and respond to valid legislation. The administrative authority must assess the evidence itself and may not rely on opinion of the party to a proceeding or of an expert blindly and free of criticism. The body performing disciplinary law has larger-scale discretionary room by assessing circumstances than body proceeding of an offence (misdemeanour or crime) despite of fact that release from office may have even more serious consequences for the official than pecuniary fee being imposed for misdemeanour. However, also assessment being given to subjective side of the disciplinary offence must rely on evidence, not merely on suspicion.

The last chapter of the thesis handles types of evidence in disciplinary procedure and it becomes evident that the Public Service Act as source of general regulation, is handling from types of evidence (and not clearly indicating, but is derivable) the explanations of witnesses and suspected officials, opinions and objections of the accused officials, by laying down for format of the evidence just an obligation to submit it in form that enables later written reproduction. Like in offence procedure, also in disciplinary procedure, establishing of subjects of proof can be effected only by means of specific instruments or evidence. As pursuant to the Public Service Act, in case of disciplinary procedure it is dealt with administrative procedure, then administrative procedural principles apply to remaining possible types of evidence and collecting of these, that reach via references to rules of the process of the civil court procedure.

Due to definition given in the Public Service Act, it is necessary to make difference within the disciplinary procedure between the so-called in-office and external witnesses. The latter are all those who have no work or service relations with the authority. If a witness who is an official, refuses without reason to give testimony, then, pursuant to law, this can be handled as breach of duties of service or independent disciplinary offence, while the external witnesses have imperfect obligations to give truthful testimony as in case of non-conformance with these the administrative authority has no options of applying coercive measures, for example, imposing of pecuniary fees. By taking explanations from suspects there was found contradiction between the valid in general offence procedure and an element of presumption of innocence taken over to disciplinary law pursuant to practice of the Supreme Court – violation of full duty of confidentiality or the so-called privilege of giving the so-called false testimony. Namely, pursuant to today's regulation, the official suspected in disciplinary case has similarly to witnesses, only the privilege of confidentiality not to give testimony and in relation to the rest, the suspect is as though obliged to give explanations.

Missing of more thorough and concrete regulation in disciplinary law is a long-term and ongoing problem, despite of amended provisions of the Public Service Act that entered into force in 01.04.2013. It is dealt continuously with legal branch relying merely on case-based resolution in court procedure that clearly requires amendments as applicators of law, foremost authorities of pre-trial proceeding of disciplinary cases have been left to deal according to their best understanding and at their own discretion and basing on their own experience. In order to effect the amendment of the regulation, it is firstly important to map the essence and place of the disciplinary procedure at the legal landscape, e.g. of what type of procedure it is

dealt with. Similarly to criminal and misdemeanour procedure, disciplinary procedure requires more concrete, established rules of process as the Administrative Procedure Act is not created by its essence for regulating and solving of situations relevant to offence procedure. To date creative approach with loans from other legal branches has created extremely fragmented legal discipline that predisposes mistakes of bodies conducting the proceedings and thus, also occurrence of unnecessary court disputes. The author is of opinion that the disciplinary law is subject to rule-set and general principles of the administrative law to a certain extent, but simultaneously it is legal discipline similar to offence procedure and due to this it requires clear amendment by separate codification in provisions of the disciplinary liability in the Public Service Act and in part of certain processes, clear references to norms of other types of procedure.

Removal of deficiencies from norms of the disciplinary law will contribute to harmonization and predictability of the court practice. Bringing in norms from other legal branches in course of the court proceeding is surprising also for the parties to the court proceeding. In a field where the impact for fundamental rights of persons is vast, there shouldn't exist such a regulative disorder.

LÜHENDID

ATS – avaliku teenistuse seadus

AvTS – avaliku teabe seadus

BBG - Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern
(Beamtenstatusgesetz)

BDG – Bundesdisziplinalgesezt

HMS – haldusmenetluse seadus

HKMS – halduskohtumenetluse seadus

KarS – karistusseadustik

KrMS – kriminaalmenetluse seadustik

PPA – Politsei- ja Piirivalveamet

PS – Eesti Vabariigi Põhiseadus

RKHK – Riigikohtu halduskolleegium

RKKK – Riigikohtu kriminaalkolleegium

TDVS – töötajate distsiplinaarvastutuse seadus

TlnHK – Tallinna Halduskohus

TlnRnK – Tallinna Ringkonnakohus

TLS – Eesti Vabariigi töölepingu seadus

TsMS – tsiviilkohtumenetluse seadus

TsüS – tsiviilseadustiku üldosa seadus

VTMS – väärteomenetluse seadustik

VÕS – võlaõigusseadus

o- otsus

m- määrus

KASUTATUD KIRJANDUS

1. A. Aedmaa. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004.
2. R. Annus. Uurimispõhimõtte haldusmenetluses. Juridica 2008, 7, lk 499-506.
3. L. Kanger. Millest kõneleb avaliku teenistuse distsiplinaarvaidluste alane kohtupraktika? Juridica, 2011, nr 9, lk 674-685.
4. A. Kangur. Kohus ja kohtulahend. Mõtteid ja soovitusi kohtulahendi kirjutajale. Tartu 2012. Riigikohus.
5. E. Kergandberg, M. Sillaots. Kriminaalmenetlus. Tallinna: Juura. 2006.

6. E. Kergandberg, P. Pikamäe. Kriminaalmenetluse seadustiku kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura. 2012
7. E. Kergandberg, Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012
8. M. Kähri. Ebaseaduslikult kogutud tõendi kasutamise keeld maksumenetluses. *Juridica*, 2008, nr 2, lk 72-83.
9. U. Krüger. Ülekuulamine kohtueelses menetluses. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2008.
10. M. Lais. Das Recht auf eine gute Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. – *ZEuS* 2002.
11. K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. Seisuga 03.05.2013. Tallinn: Justiitsministeerium. 2013.
12. K. Merusk ja I. Pilving. Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2013.
13. K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura 1997.
14. K. Merusk. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. *Juridica* 2001, lk. 519-528.
15. H. P. Nehl. Principle of Administrative Procedure in EC Law. Oxford: Hart Publishing 1999.
16. N. Parrest. Hea halduse põhimõte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. *Juridica*, 2006, nr.1.
17. C.G. Paulus „Tsiviilprotsessiõigus“. Tallinn: Juura, 2002.
18. A. Pärismägi. Hagimenetlus. Tallinn: Juura: *sine loco*, 2011.
19. I. Pärnamägi. Saksa mõju Eesti õiguses. *Õiguskeel* 1/2014.
20. V. Saarmets. (Üld)tuntud ja tundmatu (ema)keel. *Õigus ja keel* 2011/2.
21. J. Sarv. Mõningatest haldus(kohtu)menetluse ja süüteomenetluse paralleelsusega seotud probleemidest. *Juridica*, 2005, nr 5.
22. P. Varul. Eesti õigussüsteemi taastamine. *Juridica* 1999, nr 1
23. Seletuskiri Vabariigi Valitsuse algatatud avaliku teenistuse seaduse eelnõu (193 SE) juurde.
24. Seletuskiri Vabariigi Valitsuse algatatud kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (599 SE II) teise lugemise teksti juurde.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

25. Avaliku teabe seadus - RT I 2000, 92, 597... RT I, 19.12.2012, 2.
26. Avaliku teenistuse seadus - RT I 1995, 16, 228... RT I, 06.07.2012, 1.
27. Avaliku teenistuse seadus - RT I, 06.07.2012, 1... RT I, 26.03.2013, 3.
28. Bundesdisziplinargesetz - 9. Juli 2001 (BGBl. I S. 1510)
<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bdg/gesamt.pdf>
29. Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz - BeamStG) - 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010)
<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/beamstg/gesamt.pdf>
30. Haldusmenetluse seadus - RT I 2001, 58, 354... RT I, 23.02.2011, 3
31. Halduskohtumenetluse seadustik - RT I, 23.02.2011, 3... RT I, 23.12.2013, 2
32. Karistusseadustik - RT I 2001, 61, 364... RT I, 26.02.2014, 1.
33. Kohtuekspektiiviseaduse - RT I 2001, 53, 309... RT I, 16.04.2014, 1.
34. Kohtute seadus - RT I 2002, 64, 390... RT I, 06.02.2014, 13.
35. Töölepingu seadus - RT I 2009, 5, 35... RT I, 22.12.2012, 15.
36. Töötajate distsiplinaarvastutuse seadusest - RT 1993, 26, 441... RT 1993, 26, 441.
37. Prokuratuuri seadus - RT I 1998, 41, 625... RT I, 21.12.2012, 1.
38. Prokuröride distsiplinaarkomisjoni töökorra kinnitamine - RTL 1998, 292, 1190... RT I, 23.03.2011, 3.
39. Põhiseadus - RT 1992, 26, 349... RT I, 27.04.2011, 1.
40. Tsiviilkohtumenetluse seadustik - RT I 2005, 26, 197... RT I, 13.03.2014, 3
41. Tsiviilseadistiku üldosa seadus. RT I 2002, 35, 216... RT I, 13.03.2014, 3.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

42. TlnHKo 3-11-1773, lk 10.
43. TlnRKO, 3-09-2021, p 12, 15.
44. TlnRnKo 3-12-2447/32
45. TlnRnKo 3-12-2447/42
46. TlnRKO 3-01-9/118
47. TlnRKO 3-02-18/28.
48. TlnRngKo 3-11-2445, p 9
49. TlnRKO 3-09-494/32.
50. TlnRKO 3-09-238/29.
51. TlnRnKo 3-07-2310, p 7.

52. TlnRngKo 3-10-434, p 17.
53. TlnRngKo 3-07-2311, p 10.
54. TlnRnKo 1-09-13864.
55. TrtHKO 3-10-1218, p 24.
56. TrtHKO 3-12-723/10, p 5.
57. TlnHKm 3-13-2277.
58. RKHKo 3-3-1-4-02, p 7-8.
59. RKHKo nr 3-3-1-13-02.
60. RKHKo nr 3-3-1-42-03, p 36
61. RKHKo 3-3-1-53-03.
62. RKHKo 3-3-1-38-09, p 11.
63. RKHKo 3-3-1-74-07, p 18
64. RKHKo 3-3-1-42-03.
65. RKHKo 3-3-1-38-09, p 11.
66. RKHKo 3-3-1-30-09, p 10.
67. RKHKo 3-3-1-91-06, p 23.
68. RKHKo 3-3-1-23-09, p 14–16.
69. RKHKo 3-3-1-76-09, p 23, 23.
70. RKHKo 3-3-1-70-03, p 14 -17.
71. RKHKo 3-3-1-96-10, p 12.
72. RKHKo 3-3-1-54-03, p 26.
73. RKHKo 3-3-1-15-13, p 13.
74. RKKKm 3-1-1-108-09, p 7.1.
75. RKHKo 3-3-1-76-12, p 14, 17.
76. RKHKo 3-3-1-29-12, p 20.
77. RKHKo 3-3-1-80-05 p 7.
78. RKHKo 3-3-1-20-10 p 15.
79. RKHKo 3-3-1-2-06, p 13.
80. RKHKo 3-1-1-104-05.
81. RKHKo 3-3-1-84-09, p 25.
82. RKHKm 3-3-1-2-03, p 10.
83. RKTKo 3-2-1-44-04, p-d 13.
84. RKTKo 3-2-1-59-06.
85. RKKKo 3-1-1-33-08.

- 86. RKKKo 3-1-1-112-09 p 9.
- 87. RKKKo 3-1-1-62-07, p 12.2.
- 88. RKKKo 3-1-1-8-10.
- 89. RKKKo 3-1-1-31-11.
- 90. RKKKo 3-1-1-13-12, p 13
- 91. RKKKo 3-1-1-74-05.
- 92. RKKKo 3-1-1-22-10 p 8.1-8.2
- 93. RKKKo 3-1-1-63-08.
- 94. RKPJKo 3-4-1-1-04, p 18.

LISA 1 – PPA distsiplinaarmenetluse läbiviimise juhend

KINNITATUD
Politsei- ja Piirivalveameti
peadirektori 28.03.2013
käskkirjaga nr 95

Distsiplinaarmenetluse läbiviimise juhend

Sisukord

- I. Üldsätted
- II. Menetluse algatamine
- III. Teenistusest kõrvaldamine menetluse ajaks
- IV. Menetleja õigused ja kohustused
- V. Kahtlustatava õigused
- VI. Tunnistaja õigused ja kohustused
- VII. Iseloomustava materjali kogumine
- VIII. Kokkuvõtte koostamine
- IX. Struktuuriüksuse juhi arvamus
- X. Süüdistatava õigused
- XI. Distsiplinaarkaristuse otsustamine
- XII. Menetluse läbiviimisel tuvastatud muude probleemide lahendamine
- XIII. Menetluste arvestus
- XIV. Rakendussätted

I. Üldsätted

1. Distsiplinaarmenetluse läbiviimise juhend (edaspidi juhend) sätestab distsiplinaarmenetluse (edaspidi menetlus) läbiviimise korra Politsei- ja Piirivalveametis (edaspidi PPA). Juhendit ei kohaldata töötajatele.
2. Menetluse eesmärk on distsiplinaarsüüteo toimepanemisele viitavate asjaolude kiire ja täielik väljaselgitamine, võimaliku süüdlase tuvastamine ning distsiplinaarkaristuse õiglane määramine. Õnnetuse või haigestumise juhtumi suhtes algatatud menetluse eesmärgiks on õnnetuse või haigestumisega seotud asjaolude fikseerimine ja tuvastamine.
3. Menetluse läbiviimisel juhendatakse haldusmenetluse seadusest (edaspidi HMS) ja avaliku teenistuse seadusest (edaspidi ATS) politsei ja piirivalve seadusest (edaspidi PPVS) tulenevate erisustega.
4. PPA-s viib menetlusi läbi sisekontrollibüroo.
5. Sisekontrollibüroo ametnike suhtes menetluse läbiviimise otsustab ja menetluse läbiviija määrab siseminister, keda juhtunust teavitab peadirektor.

6. Isik, kes sai teada temale teenistusalaselt alluva ametniku poolt distsiplinaarsüüteo võimalikust toimepanemisest, on kohustatud sellest viivitamatult teavitama peadirektorit või sisekontrollibüroo juhti.
7. Menetlusaluse esindajaks võib olla täisealine täieliku teovõimega isik. Esindajaks ei saa olla isik, kes on ise samas menetluses menetlusalune, tunnistaja või struktuuriüksuse juht, menetlusaluse vahetu alluv või vahetu juht ega sisekontrollibüroo ametnik.
8. Kui distsiplinaarsüüteo puhul on tegemist teoga, mille eest ametnikule võidakse määrata kriminaalkaristus või karistus väärteo eest või mille eest võidakse mõista ametnikult välja kahjuhüvitis, ei välista see ametnikule sama teo eest distsiplinaarkaristuse määramist.
9. Menetlusalune on distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatav ja süüdistatav ametnik.
10. Kahtlustatav on ametnik, kes on nimetatud ära menetluse algatamise käskkirjas.
11. Süüdistatav on ametnik, kellele on menetluse kokkuvõttes (edaspidi kokkuvõtte) esitatud süüdistus distsiplinaarsüüteo toimepanemises.
12. Tunnistaja on ametnik või töötaja, kellele on teada distsiplinaarsüüteo asjaolud.
13. Struktuuriüksuse juht on peadirektori asetäitja, prefekt või siseauditibüroo juht, kellele alluv ametnik on kahtlustatav või süüdistatav.
14. Distsiplinaarkaristuse määraja on isik, kellel on selle ametniku ametisse nimetamise õigus. Siseministril on õigus määrata karistus kõigile PPA politseiametnikele.
15. Juhendi mõistes loetakse dokument, v.a juhendi punktis 46 nimetatud kokkuvõtte puhul, menetlusalusele kättetoimetatuks, kui:
 - 1) dokument on saadetud dokumendihaldussüsteemi kaudu või menetlusaluse poolt menetlejale teatatud elektronposti aadressil;
 - 2) dokumendi väljatrükk on menetlusalusele allkirja vastu üle antud. Allkiri võetakse sama dokumendi teisele väljatrükile, millel märgitakse dokumendi üleandmise aeg. Allkirjastatud dokumendi väljatrükk jääb PPA-le;
 - 3) dokumendi väljatrükk on menetlusalusele postiga saadetud tähtkirjaga. Dokument loetakse menetlusalusele kättetoimetatuks, kui see on kohale toimetatud menetlusaluse elukoha aadressil või kui see on menetlusalusele postiasutuses allkirja vastu üle antud. Kui menetlusalune ei ole PPA-le oma aadressi muutmise teatanud, saadetakse dokument viimasel PPA-le teadaoleval aadressil;
 - 4) dokument on edastatud menetlusaluse esindajale. Dokumendi võib saata ka üksnes esindajale.

II. Menetluse algatamine

16. Menetluse algatamise õigus PPA ametnike suhtes on peadirektoril või PPA põhimääruses sätestatud isikul ning siseministril (edaspidi menetluse algataja).

17. Menetluse võib algtada, kui on teada piisavalt faktilisi asjaolusid distsiplinaarsüüteo toimepanemise kohta või on juhtunud õnnetus või haigestumine, mille tagajärjel võib tekkida kohustus PPVS-s kehtestatud korras hüvitise väljamaksmiseks.

18. Menetluse läbiviimine on kohustuslik:

- 1) kui ametnik hukkub teenistuskohustuste täitmisel või seoses teenistusega politseis;
- 2) kui ametnik saab teenistuskohustuste täitmisel või seoses teenistusega politseis vigastuse, mis võib tingida püsiva töövõime kaotuse;
- 3) kui ametnik põhjustab teenistusrelva või erivahendit kasutades või muu tegevusega inimese surma või vigastuse, mis võib tingida püsiva töövõime kaotuse;
- 4) teenistusrelva varastamise või kaotamise korral.

19. Menetluse algtamise aluseks on esimene dokument, milles distsiplinaarsüüteo tunnustega tegu kirjeldatakse.

20. Menetlus algtatakse käskkirjaga, milles menetluse algtaja määrab menetluse läbiviimise tähtaja ja menetlust läbiviiva sisekontrollibüroo ametniku (edaspidi menetleja) ning kirjeldab teadaolevaid asjaolusid ja nimetab distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatava ametniku (edaspidi kahtlustatav). Menetluse algtamise käskkiri toimetatakse kahtlustatavale kätte menetluse algtamise päevale järgneva viie tööpäeva jooksul.

21. Kui kahtlustatava tuvastamise aluseks olevad asjaolud ei ole piisavad, võib sellise ametniku menetluse algtamise käskkirjas jätta ajutiselt nimetamata. Kui menetluse käigus on selgunud kahtlustatava tuvastamiseks piisavad asjaolud, täiendatakse vastavas osas menetluse algtamise käskkirja. Sellisel juhul toimetatakse menetluse algtamise käskkiri kahtlustatavale kätte nimetatud ametniku tuvastamise päevale järgneva 5 (viie) tööpäeva jooksul.

22. Menetluse läbiviimise tähtaja määramisel arvestatakse asjaolu, et distsiplinaarkaristuse määramise tähtaeg on kuus kuud päevast, mil distsiplinaarsüüteost sai teada isik, kellele süüdlane teenistusalaselt allub.

23. Distsiplinaarsüüteo aegumise tähtaeg on 2 (kaks) aastat distsiplinaarsüüteo toimepanekust.

24. Menetluse algtajal on õigus pikendada menetluse läbiviimise tähtaega. Menetluse läbiviimise tähtaega pikendatakse käskkirjaga, milles kirjeldatakse pikendamise põhjust. Menetluse pikendamisel arvestatakse punktides 22 ja 23 toodud tähtaegu.

25. Menetluse läbiviimisel ning distsiplinaarkaristuse määramisel arvestatakse tähtaegu tsiviilseadustiku üldosa seaduses sätestatud nõuete kohaselt kooskõlas teiste kehtivate õigusaktidega:

- 1) tähtaja kulgemine algab järgmisel päeval pärast selle kalendripäeva või sündmuse saabumist, millega määrati kindlaks tähtaja algus. Tähtaeg lõpeb tähtpäeva saabumisel.
- 2) kui tähtpäeva saabumine on määratud kuudes arvutatava tähtajaga, saabub tähtpäev viimase kuu vastaval päeval. Kui selliselt määratav tähtpäev satub kuule, milles vastavat kuupäeva ei ole, loetakse tähtpäev saabunuks selle kuu viimasel päeval. Kui tähtaja lõpp ei lange tööpäevale, lõpeb tähtaeg esimesel tähtpäevale järgneval tööpäeval välja arvatud punktis 23 toodud juhul.

26. Kui distsiplinaarsüüteost saadakse teada pärast süüteo aegumistähtaega, siis otsustab menetluse algtamise õigust omav isik selle algtamise otstarbekuse. Algtatud menetlus

tuleb lõpule viia, tuvastades võimaluse korral kõik sündmuse asjaolud. Menetluse kokkuvõte (edaspidi kokkuvõte) peab sisaldama märget süüteo aegumise kohta.

III. Teenistusest kõrvaldamine menetluse ajaks

27. Distsiplinaarkaristuse määrajal on õigus kõrvaldada menetlusalune teenistusest menetluse ajaks, kui distsiplinaarsüütegu esialgselt hinnates võib eeldada, et menetluse tulemusel määratakse menetlusalusele karistusena teenistusest vabastamine.

28. Teenistusest kõrvaldamine vormistatakse käskkirjaga.

29. Ajal, kui menetlusalune on teenistusest kõrvaldatud, makstakse talle ühes kuus 60 protsenti tema keskmisest palgast, kuid mitte vähem kui töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel kehtestatud töötasu alammäär.

30. Menetlusalusele makstakse maksmata jäänud palk tagantjärele viivitamata pärast seda, kui teenistusest kõrvaldamise käskkiri on kehtetuks tunnistatud.

IV. Menetleja õigused ja kohustused

31. Täieliku, objektiivse ja igakülgse menetluse läbiviimise eest vastutab menetleja, kellel on õigus:

- 1) kutsuda asutuse ametnikke ja töötajaid ning asutuseväliseid isikuid politseiasutusse telefoni, elektronposti või kirjaliku kutse teel menetlustoimingute tegemiseks ja dokumentide kättetoimetamiseks;
- 2) nõuda distsiplinaarsüüteo toimepanemisele viitavate asjaolude selgitamiseks tunnistajalt kirjalikke seletusi;
- 3) seaduste ja muude õigusaktidega kehtestatud alustel ja korras teha menetluses tähtsust omava ja vajaliku info ning tõendite saamiseks järelepärimisi PPA struktuuriüksustele, teistele asutustele, organisatsioonidele ja muudele isikutele;
- 4) seadustes sätestatud piiranguid arvestades võtta süüteomenetluses kogutud tõendeid üle menetlusse;
- 5) kasutada eriteadmisi vajavates küsimustes spetsialisti või eksperdi abi;

32. Menetleja on kohustatud menetluse raames:

- 1) edastama menetluse algatamise käskkirja ja selle muutmise korral vastava käskkirja teadmiseks kahtlustatava vahetule juhile ja struktuuriüksuse juhile;
- 2) juhinduma menetluse läbiviimisel seadustest, teistest õigusaktidest ning juhendist;
- 3) viima menetlust läbi objektiivselt ja igakülgsest sealhulgas kontrollima ja hindama kõiki kahtlustatava, tunnistaja või muu isiku poolt menetluses antud ütlusi ja esitatud tõendeid;
- 4) selgitama isikule, millistel asjaoludel ja kellena teda menetleja juurde kutsutakse ning võimalusel vältima isiku väljakutsumist tema töövälisel ajal;
- 5) tutvustama kahtlustatavale ja tunnistajale tema õigusi ja kohustusi enne seletuse võtmist;
- 6) välja selgitama, millisel viisil menetlusalune dokumentide kättetoimetamist soovib;
- 7) tegema kahtlustatavale kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis ettepaneku kirjaliku seletuse andmiseks;
- 8) nõudma vahetult juhilt kahtlustatava kohta iseloomustuse esitamist;

- 9) pidama iga menetluse kohta toimikut, milles süstematiseerib menetluse käigus kogutud tõendid, dokumendid, seletused, kokkuvõtte jms originaaleksemplarid või kinnitatud koopiad ja väljatrükid;
- 10) menetluse lõpuleviimisel koostama ja allkirjastama kokkuvõtte.

V. Kahtlustatava õigused

33. Kahtlustataval on õigus:
 - 1) saada teada, millise rikkumise toimepanemises teda kahtlustatakse;
 - 2) esitada kirjalik ja allkirjastatud seletus kahtlustuse kohta. Selleks antakse kahtlustatavale aega vähemalt 5 (viis) tööpäeva käskkirja kättetoimetamise päevast arvates;
 - 3) anda menetluse käigus kahtlustatava poolt oluliseks peetud muudes küsimustes kirjalikke seletusi ja esitada omapoolseid tõendeid;
 - 4) keelduda seletuse andmisest ning omapoolsete tõendite esitamisest;
 - 5) esitada menetleja suhtes taandusi ning tema tegevuse peale kaebusi ja taotlusi menetluse algatajale;
 - 6) saada vajadusel selgitusi oma õiguste ja kohustuste, tähtaegade kulgemise, taotluste/ tõendite jm dokumentide esitamise kohta;
 - 7) tutvuda isiklikult või esindaja kaudu distsiplinaarasja toimikuga ja saada sellest väljavõtteid igas menetlusstaadiumis arvestades seadusest tulenevaid piiranguid. Tutvumine peab olema menetlejaga eelnevalt kokku lepitud ning fikseeritakse toimikus. Toimikuga tutvumise kestus ja sagedus ei tohi takistada menetluse läbiviimist.

VI. Tunnistaja õigused ja kohustused

34. Menetleja nõudel on tunnistajal kohustus anda kirjalik seletus. Seletuse andmisest keeldumise (v.a punktides 35 ja 36 toodud juhtudel), samuti seletuses teadvalt valeandmete esitamine on käsitletav teenistuskohustuste rikkumisena ning selle eest võib ametnikust tunnistajale määrata distsiplinaarkaristuse.
35. Seletuse andmisest keeldumine ei ole teenistuskohustuse rikkumine, kui tunnistajalt nõutakse seletust tema abikaasa, elukaaslase või vanavanema kohta või tunnistaja või tema abikaasa või elukaaslase vanema või vanema alaneja sugulase kohta. Vanemaks loetakse ka lapsendaja ja kasuvanem ning alanejaks sugulaseks ka lapsendatu ja kasulaps.
36. Lisaks punktis 35 toodule võib tunnistaja keelduda seletuse andmisest:
 - 1) kui ütlused võivad süüteo toimepanemises süüstada teda ennast;
 - 2) asjaolu kohta, mille suhtes kohaldatakse riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadust ning menetlejal puudub õigus sellisele teabele ligipääsuks.
37. Punktides 35 ja 36 nimetatud asjaolust teavitab tunnistaja viivitamatult menetlejat, kes fikseerib asjaolu ilmnenise kirjalikult.
38. Tunnistaja on kohustatud ilmuma menetleja juurde kutsutud ajaks. Kui kutsutul ei ole võimalik kokkulepitud ajaks ilmuda, peab ta sellest viivitamata menetlejale teatama.
39. Tunnistajal on õigus saada menetlejalt selgitusi oma õiguste ja kohustuste kohta.

VII. Iseloomustava materjali kogumine

40. Vahetu juht on kohustatud esitama menetlejale vastava taotluse saamisest 5 (viie) tööpäeva jooksul kahtlustatava kohta iseloomustuse juhendi lisas 1 toodud vormis, milles kirjeldatakse:

- 1) kahtlustatava professionaalseid oskuseid;
- 2) kahtlustatava iseloomuomadusi;
- 3) kahtlustatava suhtumist teenistuskohustuste täitmisesse;
- 4) kahtlustatava läbisaamist kolleegidega;
- 5) muid kahtlustatavat iseloomustavaid olulisi asjaolusid.

41. Vajadusel küsib menetleja kahtlustatava kohta täiendavaid dokumente personalibüroolt või teeb väljavõtteid kahtlustatava isiklikust toimikust või küsib täiendavaid iseloomustavaid selgitusi.

VIII. Kokkuvõtte koostamine

42. Kui menetleja on menetluse algatamise ajendiks olnud sündmuse asjaolude tuvastamiseks kogunud mõistlikult võimalikud asjas tähtsust omavad tõendid, viib ta menetluse lõpule, koostades kokkuvõtte.

43. Kokkuvõtte peab sisaldama objektiivset ülevaadet menetluses tuvastatu kohta, sealhulgas menetleja argumenteeritud hinnangut ja analüüsi kogutud tõendite kohta. Lisaks tuuakse kokkuvõttes välja menetluse käigus tuvastatud töökorralduslikud, regulatiivsed või muud puudused ning võimalusel esitatakse omapoolsed ettepanekud olukorra lahendamiseks või parandamiseks, sh ettepanekud koostiste läbiviimiseks jms.

44. Kokkuvõtte võib olla süüdistav, õigeksmõistev ja/või asjaolusid fikseeriv.

- 1) süüdistava kokkuvõttega esitab menetleja kahtlustatavale süüdistuse distsiplinaarsüüteo toimepanemises.
- 2) õigeksmõistva kokkuvõttega vabastab menetleja kahtlustatava kahtlustusest.
- 3) asjaolusid fikseerivas kokkuvõttes sedastatakse õnnetuse, haigestumise või muu juhtumi asjaolud.

45. Süüdistavas kokkuvõttes märgib menetleja vähemalt järgmist:

- 1) distsiplinaarsüüteo toimepannud ametniku ees- ja perekonnanimi ning ametikoht ja olemasolul teenistusaste;
- 2) distsiplinaarsüüteo aluseks olev rikutud teenistuskohustus;
- 3) distsiplinaarsüüteo kirjeldus ning toimepanemise aeg ja koht;
- 4) hinnang ametniku süüle, sh süü vorm;
- 5) distsiplinaarsüüteo toimepanemist kinnitavad tõendid;
- 6) distsiplinaarsüüteo tagajärjel tekkinud kahju korral selle suurus ja iseloom;
- 7) viide distsiplinaarvastutust sätestavale seadusele ja selle sätte, mida ametnik kirjeldatud teoga rikkus;
- 8) distsiplinaarsüüteo toimepanemist kergendavad ja raskendavad asjaolud, samuti toimepanemist soodustanud asjaolud;
- 9) süüdistatavat iseloomustavad andmed, sealhulgas kehtiv(ad) distsiplinaarkaristus(ed);
- 10) ettepanek karistamise, sealhulgas karistuse liigi kohta, või karistamata jätmise kohta koos põhjendusega.

46. Menetleja esitab süüdistava kokkuvõtte viivitamata distsiplinaarkaristuse määrajale, süüdistatavale arvamuse ja vastuväidete esitamiseks, struktuuriüksuse juhile ja juhendi punktis 52 nimetatud juhtudel ka peadirektori asetäitjale arvamuse andmiseks. Süüdistatavale antakse kokkuvõtte kätte allkirja vastu või kui see ei ole võimalik, siis toimetakse kokkuvõtte kätte posti teel tähtkirjaga menetlusaluse elukoha aadressil või menetlusaluse nõusolekul elektrooniliselt.

47. Menetleja koostab õigeksmõistva kokkuvõtte, kui:

- 1) menetluse algatamise ajendiks olnud sündmus ei ole aset leidnud;
- 2) kahtlustatava tegevuses puudub distsiplinaarsüüteo objektiivne ja subjektiivne koosseis;
- 3) kahtlustatava tegevuses esinevad õigusvastasust välistavad asjaolud;
- 4) esinevad kahtlustatava süüd välistavad asjaolud;
- 5) kahtlustatava distsiplinaarsüütegu pole võimalik tõendada.

48. Menetleja edastab õigeksmõistva kokkuvõtte menetlusalusele, kellel on õigus 5 (viie) tööpäeva jooksul tutvuda menetluse käigus kogutud materjalidega. Kokkuvõtte edastamine ja materjalidega tutvumine fikseeritakse distsiplinaarasja toimikus.

49. Õigeksmõistva või asjaolusid fikseeriva kokkuvõtte edastab menetleja menetluse algatajale tutvumiseks ja vajadusel töökorralduslike otsuste tegemiseks ning teadmiseks menetlusaluse isiku vahetule juhile, büroo juhile, struktuuriüksuse juhile ja vastava valdkonna peadirektori asetäitjale, kui menetlusaluse puhul on tegemist prefektuuri ametnikuga.

IX. Struktuuriüksuse juhi aramus

50. Peadirektori otsealluvuses töötavate ametnike osas struktuuriüksuse juhi arvamust ei anta.

51. Kokkuvõtte kättesaamisel esitab struktuuriüksuse juht menetlejale 5 (viie) tööpäeva jooksul juhendi lisas 2 toodud vormis arvamuse. Menetleja korraldab arvamuse edastamise süüdistatavale.

52. Kui süüdistatavaks on prefektuuri ametnik ja menetluse kokkuvõttega on sedastatud kahtlus, et tuvastatud rikkumine või välja toodud töökorralduslikud, regulatiivsed või muud puudused võivad esineda sama valdkonna teistes struktuuriüksustes, edastab menetleja kokkuvõtte arvamuse andmiseks ka vastava valdkonna peadirektori asetäitjale. Peadirektori asetäitja edastab oma arvamuse menetlejale 5 (viie) tööpäeva jooksul. Menetleja korraldab arvamuse edastamise süüdistatavale.

53. Struktuuriüksuse juht:

- 1) teeb omapoolse kaalutletud ja põhjendatud ettepaneku karistuse määramise ja liigi osas või nõustub kokkuvõttes toodud menetleja ettepanekuga;
- 2) teeb omapoolseid ettepanekuid edaspidiste sarnaste rikkumiste vältimiseks;
- 3) annab omapoolse hinnangu kokkuvõttes tuvastatud töökorralduslike, regulatiivsete või muude puuduste kohta ning vajadusel esitab omapoolsed ettepanekud olukorra lahendamiseks või parandamiseks.

X. Süüdistatava õigused

54. Süüdistataval on õigus:

- 1) tutvuda struktuuriüksuse juhi ja selle olemasolul ka vastava valdkonna peadirektori asetäitja arvamusega;
- 2) esitada menetlejale 5 (viie) tööpäeva jooksul alates kokkuvõtte ja alapunktis 1 nimetatud arvamus(t)e kättesaamisest kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis oma arvamus ja vastuväited kokkuvõtte ja arvamus(t)e kohta;
- 3) tutvuda isiklikult või esindaja kaudu distsiplinaarasja toimikuga arvestades seadusest tulenevaid piiranguid;
- 4) esitada menetleja tegevuse peale kaebusi ja taotlusi peadirektorile;
- 5) saada vajadusel selgitusi oma õiguste ja kohustuste, tähtaegade kulgemise, taotluste/tõendite jm dokumentide esitamise kohta.

XI. Distsiplinaarkaristuse otsustamine

55. Menetleja korraldab tähtaegu järgides süüdistatava, struktuuriüksuse juhi ja punktis 52 nimetatud juhtudel ka peadirektori asetäitja arvamuse edastamise distsiplinaarkaristuse määrajale karistusotsuse kujundamiseks.

56. Distsiplinaarkaristuse määraja, saanud menetluse kokkuvõtte ja juhendi punktis 55 nimetatud arvamused, otsustab distsiplinaarkaristuse määramise või määramata jätmise. Vajadusel nõuab distsiplinaarkaristuse määraja välja distsiplinaarasja toimiku.

57. Kui distsiplinaarkaristuse määraja ei olnud menetluse läbiviija, siis on tal õigus menetlusalust enne karistuse määramist isiklikult küsitleda. Selline vestlus protokollitakse.

58. Distsiplinaarkaristuse määramise otsustamisel hinnatakse kõiki menetluse raames kogutud tõendeid ja asjaolusid kogumina, süüdistatava süüd ja karistuse proportsionaalsust distsiplinaarsüüteo raskusastmega. Distsiplinaarkaristuse määramine vormistatakse kaalutletud ja põhistatud käskkirjaga.

59. Kui distsiplinaarkaristuse määraja otsustab süüdistatavat mitte karistada, lõpetatakse menetlus kaalutletud ja põhistatud distsiplinaarkaristuse määraja käskkirjaga.

60. Distsiplinaarkaristuse võib määrata 2 (kahe) aasta jooksul distsiplinaarsüüteo toimepanemise päevast arvates, kuid hiljemalt 6 (kuue) kuu möödumisel päevast, kui distsiplinaarsüüteost sai teada isik, kellele süüdlane teenistusalaselt allub.

61. Kuuekuulise distsiplinaarkaristuse kohaldamise tähtaja kulgemine peatub ajaks, kui menetlusaluse avaliku võimu teostamise õigus oli avaliku teenistuse seaduse § 83 alusel peatunud või kui samas asjas, kuid teise menetluse käigus on hindamisel asjaolud, millel on tähtsust distsiplinaarkaristuse määramisel.

62. Distsiplinaarkaristus on määratud päevast, mil karistuse määramise käskkiri on süüdistatavale kätte toimetatud, v.a distsiplinaarkaristusena teenistusest vabastamise korral, mil ametniku teenistussuhte viimaseks päevaks on karistuse määramise käskkirjas märgitud päev.

63. Kui süüdistatav keeldub distsiplinaarkaristuse määramise käskkirja vastu võtmast, teeb käskkirja kättetoimetaja dokumendile vastava märke, mille kinnitab oma allkirjaga. Sel juhul loetakse dokument süüdistatavale kätte toimetatuks.

64. Süüdistataval ja karistatud ametnikul on õigus taotleda menetluse lõpetamise käskkirja ja distsiplinaarkaristuse määramise käskkirja kehtetuks tunnistamist peadirektorilt vaide korras või pöörduda halduskohtusse 30 päeva jooksul arvates päevast, millal ta sai teada või pidi teada saada distsiplinaarkaristuse määramisest või menetluse lõpetamisest.

65. Menetluse lõpetamise või distsiplinaarkaristuse määramise käskkirja koostaja edastab käskkirja teadmiseks menetlusaluse vahetule juhile, büroo juhile, struktuuriüksuse juhile ja vastava valdkonna peadirektori asetäitjale, kui menetlusaluse puhul on tegemist prefektuuri ametnikuga.

XII. Menetluse läbiviimisel tuvastatud muude probleemide lahendamine

66. Distsiplinaarkaristuse määraja teeb otsuse menetluse käigus väljatoodud töökorralduslike, regulatiivsete või muude puuduste lahendamise kohta, määrares ära ülesanded, nende täitjad, täitmise tähtajad ja järelevalve täitmise üle.

XIII. Menetluste arvestus

67. Menetluste üle peab arvestust sisekontrollibüroo.

68. Distsiplinaarasjade toimikuid säilitab sisekontrollibüroo dokumendihalduskorras sätestatud nõuete kohaselt.

XIV. Rakendussätted

69. Ametnikule võib enne 01.04.2013 toimepandud distsiplinaarsüüteo eest määrata alates 01.04.2013 kehtivas ATS-s ettenähtud distsiplinaarkaristuse, kui talle ei ole selle süüteo eest veel karistust määratud, arvestades süüteo toimepanemise ajal kehtinud ATS-s sätestatud tähtaegu.

70. Kui menetlust on alustatud enne 01.04.2013, siis viiakse see lõpule menetluse alustamise ajal kehtinud menetluskorra järgi.

LISA 2 – Tabel. Tõendi usaldusväärsust mõjutavad tegurid

Tabel 1¹⁵⁵

Tõendiliik	Usaldusväärsust mõjutavad tegurid
Tunnistaja ütlused, poole vande all antud seletus	<ul style="list-style-type: none"> Tajumistingimused (kaugus vaadeldud sündmuse toimumiskohast, valgustus ja ilmastik, häirivad tegurid, sh taustategevus, müra jne) Isiku tervislik seisund (nägemine ja kuulmine, väsimus, üldhaigestumine, joove, meeleolu) Isiku mälu Isiku võimalik psühhopatoloogia või keelebarjäär
Eksperti arvamused	<ul style="list-style-type: none"> Ekspertide esitatud algandmed Eksperti pädevus (haridus, erialased kogemused, akrediteering) Eksperti tegemiseks kasutatud meetodika Eksperti tervislik seisund eksperti tegemisel
Asitõend	<ul style="list-style-type: none"> Asitõendi püsivus, st kas kajastab jälgi adekvaatselt ja püsivalt Asitõendi liikumine kohtusse, sh asitõendi säilitamise koht ja tingimused
Dokumentaalne (kirjalik) tõend	<ul style="list-style-type: none"> Dokumendi võltsimiskindlus Info liikumine dokumendi koostajani ning dokumendi koostamise protsess Dokumendi koostaja usaldusväärsus
Elektrooniline teabesalvestis	<ul style="list-style-type: none"> Salvestusvahendi töökindlus ja salvestise valmistaja oskuslikkus Salvestise liikumine selle valmistamise kohast kohtusse (nt kus ja kelle kontrolli all salvestis vahepeal oli) Salvestise iseloom, sh püsivus
Vaatlus ¹⁵⁶	<ul style="list-style-type: none"> Vaatlejate vaatlusvõimekus (sh tervislik seisund ja teadmine, mida, kus ja mis eesmärgil vaadelda) Vaatluse tingimused (sh keskkonnast tulenevad häired) Vaatlustingimuste talletamise meetod Ligipääs vaadeldavale objektile

¹⁵⁵ A. Kangur (viide 26) lk 39-40.

¹⁵⁶ Autor nõustub A. Kanguri seisukohaga, et vaatlust tõendiliigina eraldiseisvalt käsitleda on kahtlane ning kriminaalmenetluses seda tõendiliigina ei käsitletagi – seal on tõendiks vaatluse tulemusena valminud protokoll. Kui ülejäänud tõendiliikide näol on tegemist nii otsustajast kui vaidlejast eraldi seisva meediumiga, mis minevikusündmuste kohta teavet vahendab, siis vaatlus on otsustaja vahenditu kogemus oleviku kohta, mis saab omandada tähenduse vaid siis, kui selle muudavad asjakohaseks muud tõendid.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Anne Abel, (sünnikuupäev: 05.07.1981)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

“ Tõendamine distsiplinaarmenetluses”,

mille juhendaja on Virgo Saarmets,

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 05.05.2014